

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

PARTIDOS E COMISSÕES

**Um estudo os sobre padrões partidários de recrutamento para as
Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados — 1995/1999**

AUTOR: GUSTAVO MÜLLER

DISSERTAÇÃO APRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA

ABRIL 2002

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

PARTIDOS E COMISSÕES

**Um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as
Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados — 1995/1999**

AUTOR: GUSTAVO MÜLLER

DISSERTAÇÃO APRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA

BANCA EXAMINADORA

TIMOTHY J. POWER — Florida International University

MERCEDES LOGUÉRCIO CÂNEPA — Universidade Federal do Rio Grande
do Sul

CARLOS S. ARTURI (orientador) — Universidade Federal do Rio Grande do
Sul

ANDRÉ MARENCO DOS SANTOS — Universidade Federal do Rio Grande
do Sul

ABRIL 2002

SUMÁRIO

	Resumo	4
	Abstract	4
	Relação de Tabelas	5
	Relação de Gráficos	8
	Abreviaturas	9
	Agradecimentos	11
	Introdução	12
Capítulo 1	INSTITUIÇÕES E SEUS JOGOS OCULTOS	24
1.1	Racionalidade e Arenas Políticas	34
1.2	Partidos e Parlamento: padrões de seleção e controle	42
1.3	Poder Executivo e Estruturas Partidárias	51
1.4	Poder Legislativo Brasileiro: um debate recente	58
Capítulo 2	PADRÕES PARTIDÁRIOS DE RECRUTAMENTO PARA AS COMISSÕES PERMANENTES	79
2.1	Especialização x Experiência	83
2.1.1	Comissão de Constituição e Justiça e Redação	86
2.1.2	Comissões de Foco Econômico/ Administrativo	94
2.1.3	Comissões de Foco Social	105
2.1.4	Comissões de Foco Regional	113
2.1.5	Comissões de Foco Externo	123
2.1.6	Mandatos na Câmara dos Deputados e participação em Comissões Permanentes	127
2.2	Lealdades Partidárias e arenas políticas	140
2.2.1	Trajetórias e Vínculos Partidários	140
2.2.2	Dirigentes Partidários e Comissões	153
2.2.3	Governo e Oposição	156
2.3	Configurações Regionais e Suas Implicações na Composição das Comissões	166
2.3.1	Dirigentes Regionais e Composição das Comissões	168
2.3.2	Governo e Oposição no Plano Regional	174
	Conclusão	188
	Bibliografia	197
	Anexos	200

RESUMO

O objetivo desta dissertação foi verificar a existência de padrões partidários de recrutamento de deputados para as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados na legislatura de 1995-1998. O ponto de partida foi o exame da trajetória profissional e política de cada deputado disponível no Repertório Biográfico publicado pela Câmara dos Deputados e a listagem da composição das Comissões Permanentes. A hipótese que orientou esta pesquisa foi a de que o sistema de comissões representa um incentivo para que os partidos selecionem de forma mais cuidadosa os parlamentares indicados estrategicamente para sua composição.

Palavras-chaves: *Comissões Permanentes, lealdade política, experiência parlamentar.*

ABSTRACT

The objective of this work was verifying the existence of party patterns in deputy recruiting for the Deputy Assembly Permanent Commissions, in the 1995-1998 legislature. The starting point was the examination of the professional and politics course of each deputy available in the Biographic Repertoire published by the Deputy Assembly and the Permanent Commissions composing lists. The hypothesis that guided this research was that the commission system represents a support so that the parties can select in a more careful way the congressmen strategically indicated for its composition.

Key-Words: *Permanent Commissions, politic loyalty, parliament experience.*

TABELAS	PÁGINA
Tabela 1 — Especialização prévia/Ocupação profissional por partido Comissão de Constituição e Justiça e de Redação	88
Tabela 2 — Especialização prévia/Ocupação profissional por partido Comissão de Economia, Indústria e Comércio	96
Tabela 3 — Especialização prévia/Ocupação profissional por partido Comissão de Finanças e Tributação	98
Tabela 4 — Especialização prévia/Ocupação profissional por partido Comissão de Fiscalização Financeira e Controle	99
Tabela 5 — Especialização prévia/Ocupação profissional por partido Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público	102
Tabela 6 — Especialização prévia/Ocupação profissional por partido Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias	107
Tabela 7 — Especialização prévia/Ocupação profissional por partido Comissão de Educação, Cultura e Desporto	109
Tabela 8 — Especialização prévia/Ocupação profissional por partido Comissão de Seguridade Social e Família	110
Tabela 9 — Especialização prévia/Ocupação profissional por partido Comissão de Direitos Humanos	111
Tabela 10 — Especialização prévia/Ocupação profissional por partido Comissão de Agricultura e Política Rural	114
Tabela 11 — Especialização prévia/Ocupação profissional por partido Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática	118
Tabela 12 — Especialização prévia/Ocupação profissional por partido Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior	120
Tabela 13 — Especialização prévia/Ocupação profissional por partido Comissão de Viação e Transporte	121

Tabela 14 — Especialização prévia/Ocupação profissional por partido Comissão de Minas e Energia	122
Tabela 15 — Especialização prévia/ocupação profissional por partido Comissão de Defesa Nacional	124
Tabela 16 — Especialização prévia/ocupação profissional por partido Comissão de Relações Exteriores	125
Tabela 17 — Média de mandatos na Câmara de Deputados dos membros titulares das Comissões Permanentes por partido	130
Tabela 18 — Desvio padrão dos mandatos na Câmara de Deputados dos membros titulares das Comissões Permanente por partido	131
Tabela 19 — Média de participação dos membros das Comissões Permanentes como titulares em mandatos anteriores por partido	135
Tabela 20 — Desvio padrão de participação como titular nas Comissões Permanentes em mandatos anteriores por partido	136
Tabela 21 — Origem partidária dos Deputados Federais na 50* Legislatura (1995-1998) por partido	143
Tabela 22 — Índice médio de coerência ideológica dos membros titulares nas Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados por partido	148
Tabela 23 — Média defiliações partidárias dos membros titulares das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados por partido	149
Tabela 24 — Participação dos membros titulares das Comissões Permanentes em diretórios partidários nacionais por partido	155
Tabela 25 — Matérias aprovadas em Plenário e Comissões	158

Tabela 26 — Tempo de permanência dos membros titulares em Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados por partido (anos)	162
Tabela 27 — Média de permanência dos membros titulares nas Comissões Permanentes de acordo com a posição política em relação ao governo federal (anos)	163
Tabela 28 — Participação dos membros titulares das Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados em diretórios partidários regionais por partido	171
Tabela 29 — Participação dos membros titulares das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados em diretórios partidários locais por partido	172
Tabela 30 — Partidos e coligações eleitas para os governos estaduais em 1994	175

GRÁFICOS	PÁGINA
GRÁFICO 1 — Percentual de casos de coligações governistas no plano estadual por partido	169
GRÁFICO 2 — Tempo mediano de permanência dos membros titulares em Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados segundo governo/oposição por estado (CAPR)	177
GRÁFICO 3 — Tempo mediano de permanência dos membros titulares em Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados segundo governo/oposição por estado (CCTCI)	179
GRÁFICO 4 — Tempo mediano de permanência dos membros titulares em Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados segundo governo/oposição por estado (CDUI)	181
GRÁFICO 5 — Tempo mediano de permanência dos membros titulares em Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados segundo governo/oposição por estado (CVT)	183
GRÁFICO 6 — Tempo mediano de permanência dos membros titulares em Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados segundo governo/oposição (CME)	185
GRÁFICO 7 — Composição da Câmara de Deputados por partido	201
GRÁFICO 8 — Composição da Câmara de Deputados por partido e por estado	202
GRÁFICO 9 — Grau de instrução dos Deputados por partido	203

ABREVIATURAS

- CADR — Comissão da Amazônia e Desenvolvimento Regional
- CAPR — Comissão de Agricultura e Política Rural
- CCJR — Comissão de Constituição e Justiça e de Redação
- CCTCI — Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática
- CDCMAM — Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias
- CDH — Comissão de Direitos Humanos
- CDN — Comissão de Defesa Nacional
- CDUI — Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior
- CECD- Comissão de Educação, Cultura e Desporto
- CEIC — Comissão de Economia, Indústria e comércio
- CFFC — Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
- CFT — Comissão de Finanças e Tributação
- CME — Comissão de Minas e Energia
- CRE — Comissão de Relações Exteriores
- CSSF — Comissão de Seguridade Social e Família
- CTASP — Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público
- CVT — Comissão de Viação e Transporte
- ARENA — Aliança Renovadora Nacional
- MDB — Movimento Democrático Brasileiro
- PCdoB- Partido Comunista do Brasil
- PDS — Partido Democrático Social
- PDT — Partido Democrático Trabalhista
- PFL — Partido da Frente Liberal
- PL — Partido Liberal
- PMDB — Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PPD — Pequenos Partidos de Direita
- PPE -Pequenos Partidos de Esquerda
- PPR — Partido Progressista Renovador
- PPS — Partido Popular Socialista

PSB — Partido Socialista Brasileiro

PSD — Partido Social Democrático

PSDB — Partido da Social Democracia Brasileira

PT — Partido dos Trabalhadores

PTB — Partido Trabalhista Brasileiro

UDN — União Democrática Nacional

AGRADECIMENTOS

- Minha **Mãe** em muitas ocasiões acompanhou minhas atividades acadêmicas. Meu **Pai** com sensibilidade orientou, com palavras e gestos, meu caminho até aqui, ensinando-me, entre tantas coisas, a apreciar as canções de Jerome Kern.
- Ainda no campo afetivo, os amigos **Rogério, Leandro, Fabiane** e principalmente **Levino**, estiveram presentes, de uma forma ou de outra, em vários momentos desta jornada.
- Nos últimos sete anos a convivência no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul tem sido gratificante. **Carlos Arturi** foi, desde o início da minha graduação no Curso de Ciências Sociais, muito mais que orientador atento, foi amigo e verdadeiro paradigma. O Professor **André Marengo** teve um papel fundamental na fase inicial desta pesquisa, com críticas e sugestões. Conteí ainda o incentivo dos professores e amigos **Céli Pinto, Mercedes Cánepa, Izabel Noll, Hélijo Trindade, Benedito Tadeu César e Pedro Bandeira**. **Manoel Caetano Passos** muitas vezes saneou minhas dúvidas sobre o SPSS. Agradeço ainda a leitura atenta de uma versão semi final deste trabalho feita por **Gustavo Grohmann**.
- O apoio financeiro da **CAPES e CNPq**, na forma de bolsa de mestrado, foi fundamental para o andamento desta pesquisa. Todavia, nos tempos em que meus recursos foram menores o amigo **Mauro**, através de sua "banca de livros" possibilitou-me a aquisição de grande parte da bibliografia aqui citada.
- **Henrique e Bibiana**, "filhos que eu sempre quis ter" (lembrando uma bela canção de Vinícius de Moraes), com impertinência e alegria interromperam-me todas as vezes em que a dedicação ao trabalho roubava-lhes a atenção fundamental. Neste aspecto expresse gratidão aos meus sogros, que de forma afetuosa dispensaram atenção aos meus filhos nos momentos em que necessitei a ajuda de minha esposa.
- Finalmente, pude contar com a dedicação amorosa de **Lia**, com quem a treze anos compartilho o desafio de viver, à ela dedico este trabalho.

INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é analisar os padrões partidários de recrutamento de titulares para as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados na legislatura de 1995/1999, a fim de verificar a existência de perfis diferenciados, entre os indicados para as mesmas, em termos de lealdade, experiência política e especialização prévia, segundo os diferentes partidos. Dentre as motivações para a realização deste trabalho está o crescimento da pesquisa empírica sobre a dinâmica do Legislativo, que nos últimos anos colocou o estudo do Congresso Nacional na agenda da Ciência Política brasileira. Nossa contribuição visa realçar traços que revelem o estabelecimento de preferências políticas no interior desta instituição¹, partindo de sua organização interna.

¹ Ver FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: FGV, 1999. SANTOS, Fabiano. *Partidos políticos e comissões permanentes na Câmara dos Deputados: 1995 a 1998*. Mimeo, IUPERJ. Id. *Novas e velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias*. DADOS — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 41, n. 4, 1998, pp 863 a 873. PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. *Uma teoria da preponderância do poder executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*. RBCS Vol. 15, n. 43. Junho/2000. SANTOS, André Marengo dos. *Não se fazem mais oligarquias como antigamente. Recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946 — 1998)*. Porto alegre. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2000.

Parte-se da hipótese de que, apesar de haver no Brasil um sistema eleitoral proporcional de lista aberta e um elevado índice de renovação, o sistema de Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados leva os partidos a selecionarem de forma mais cuidadosa os parlamentares indicados para membros titulares das Comissões que sejam estratégicas para as metas partidárias, devido as suas atribuições.

Um Poder Legislativo que conte com um sistema de comissões permanentes aponta, em tese, para a existência de uma instituição onde há divisão do trabalho interno no que tange ao processo legislativo. A divisão do trabalho leva à especialização e à delegação de poderes, incumbindo a alguns indivíduos a tarefa de acumular informações específicas e, com base nelas, tomar decisões.

A Câmara dos Deputados (CD) do Brasil conta com um sistema de dezessete Comissões Permanentes² que abrange as grandes áreas de atuação do poder público. Definidas pelo Regimento Interno da CD (art.22) como órgãos de caráter Técnico-Legislativo³, suas atribuições e número de vagas estão dispostos da seguinte forma, sendo que todas dispõem de um número de vagas igual para titulares e suplentes:

² Não foi possível obter dados sobre a composição da Comissão da Amazônia e Desenvolvimento Regional.

³ *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília. 5 ed. 2000. P.38

- a) Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR) — 51 vagas;
- b) Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) — 51;
- c) Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) — 51;
- d) Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDMAM) — 25;
- e) Comissão de Defesa Nacional (CDN) — 25;
- f) Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) — 25;
- g) Comissão de Direitos Humanos (CDH) — 25;
- h) Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) — 31;
- i) Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD) — 25;
- j) Comissão de Finanças e Tributação (CFT) — 39;
- k) Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) — 43;
- l) Comissão de Minas e Energia (CME) — 25;
- m) Comissão de Relações Exteriores (CRE) — 25;

n) Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) — 44;

o) Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP)
— 28 ;

p) Comissão de Viação e Transporte (CVT) — 43;

q) Comissão da Amazônia e Desenvolvimento Regional (CADR) —
5.

O preenchimento das vagas é feito no início da primeira e terceira sessão legislativa, sendo eleitos os presidentes das comissões e demais cargos. As vagas são dadas aos partidos na razão proporcional a sua representação na Casa. Com exceção da Comissão de Direitos Humanos e da Comissão da Amazônia Desenvolvimento Regional, cada deputado só pode ocupar uma titularidade de cada vez, não havendo restrição quanto ao número de suplências que cada deputado pode exercer. A indicação dos membros das Comissões Permanentes compete ao líder da bancada ou bloco partidário, sendo homologado pela mesa diretora da Câmara dos Deputados. Embora a indicação dos membros das comissões seja de competência do líder da bancada, o Regimento Interno da CD garante a cada deputado o direito de pertencer a uma Comissão quando este não for indicado a nenhuma delas.

O sistema de Comissões Permanentes da CD, associado ao poder regimental conferido à liderança partidária e às possibilidades de interferência na pauta do Legislativo por parte do Executivo, através das Medidas Provisórias e Pedidos de Urgência, geram um complexo jogo político no qual as preferências dos atores são estabelecidas de acordo com equilíbrios constituídos em um processo interativo entre engrenagens institucionais e arenas políticas.

As análises produzidas sobre o Legislativo brasileiro podem ser situadas em dois pólos principais. De um lado, Figueiredo & Limongi⁴ enfatizam o poder regimental dos líderes partidários no controle da agenda do Legislativo e sua capacidade de impor às suas bancadas, uma disciplina capaz de levá-las a votarem de acordo com sua orientação . Em uma outra linha de raciocínio, Fabiano Santos⁵ desloca o foco do plenário para as Comissões Permanentes e, com apoio na literatura internacional, procura abordar as relações entre partidos e comissões. O autor tende a atribuir um peso maior ao sistema de comissões. Em outras palavras, na dicotomia partidos-sistema de comissões, Santos identifica na especialização prévia um dos critério que balizam a seleção partidária na composição das Comissões Permanentes.

⁴ FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. Op. cit.

⁵ SANTOS, Fabiano. *Partidos políticos e comissões permanentes na Câmara dos Deputados: 1995 a 1998*. Mimeo, IUPERJ.

Carlos Pereira e Bernardo Mueller⁶, mesmo reconhecendo a preponderância do executivo na iniciativa legislativa, procuram adaptar a teoria *distributivista e informacional* ao sistema de Comissões do Legislativo brasileiro. Os pressupostos explicativos destas duas interpretações que, juntamente com a interpretação partidária, constitui uma tríade em termos de interpretações do funcionamento do Legislativo produzida sob a égide do novo institucionalismo⁷, possuem como núcleo explicativo a preferência individual dos deputados por uma determinada comissão que potencialize o atendimento à sua base eleitoral, no caso do *distributivismo*; e o ganho de informações especializadas, no caso da teoria *informacional*. Discutiremos estas perspectivas teóricas mais adiante. Cumpre entretanto, salientar que soa com certa estranheza a tentativa de adaptação de modelos teóricos que pressuponham a existência de um forte sistema de comissões para analisar uma estrutura institucional na qual, o poder decisório concentra-se em outra instância: o Colégio de Líderes.

A perspectiva adotada neste trabalho insere-se na versão *partidária* de interpretação sobre o funcionamento do Legislativo. Parte-se da hipótese de que o sistema de Comissões Permanentes leva os partidos selecionarem, com mais cuidado, parlamentares que, devido à experiência e lealdade política, possam maximalizar a execução das metas partidárias nas comissões estratégicas. O peso das comissões pode variar para cada

⁶ PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. Op. cit.

⁷ Para uma síntese ver LIMONGI, Fernando. *O novo institucionalismo e os estudos legislativos — A literatura norte-americana recente*. Rio de Janeiro. BIB. N. 37, 1994/1, pp. 3-38.

partido de acordo com seus interesses e sua posição em relação ao governo federal ou estadual. O apoio ao governo, ou à oposição, pode também implicar, por exemplo, na escolha, por parte dos partidos governistas, de Comissões que correspondam as prioridades governamentais, evitando a aprovação de projetos opostos às políticas do Executivo, no caso federal. No plano estadual, a participação no governo pode implicar em um maior *investimento* em comissões cujo foco relaciona-se com as características econômicas regionais.

Cada governo prioriza determinadas áreas de atuação. O governo Fernando Henrique Cardoso marcou seu primeiro mandato por uma política de ajuste fiscal, reforma do Estado e da Constituição. É razoável supor que os partidos que apoiaram o governo tendessem a selecionar com mais atenção os deputados indicados para as Comissões ligadas à área econômica, e que os partidos de oposição, uma vez desprovidos de recursos desfrutados pelos que apoiaram o governo, procurassem selecionar prioritariamente os indicados para as Comissões relacionadas a matérias de ordem social.

Dentre as explicações possíveis para esta hipótese, duas parecem mais plausíveis: a primeira é que, os partidos governistas, dispendo de maioria, podem barrar com mais freqüência a aprovação de projetos diretamente opostos à ação governamental, restando à oposição, o papel de fiscal. Outra explicação pode ser obtida considerando-se que, mesmo sendo

minoria, a aprovação de projetos sociais pode ser a moeda de troca da oposição, no que tange as possibilidades de obstrução de projetos do governo. Diante de tal fato, pode-se supor que projetos nesta área sejam de interesse geral, pois seus rendimentos, em termos de popularidade, podem ser capitalizados por todos partidos. Já a aprovação de medidas de ajuste fiscal possuem um efeito oposto aos da área social. Por se tratar de corte de investimentos públicos, muitas vezes em setores sociais, é mais cômodo deixar a cargo do Executivo a responsabilidade por matérias desta natureza. Ao barrarem o surgimento de uma produção legiferante na área econômica, os partidos governistas minimizam o custo de sua lealdade ao governo.

A oposição, com prévio conhecimento da ênfase governamental nessas áreas, ocupa as Comissões econômicas e administrativas com parlamentares que possam utilizar este espaço institucional de forma a viabilizar alguma proposição oposicionista. Os governistas, não tendo informações a respeito da estratégia oposicionista, selecionam parlamentares com lealdade e experiência política testadas, seja pelo 'tempo de casa' ou carreira pública, seja pela trajetória entre *famílias partidárias*.

É importante salientar que a perspectiva adotada para o termo *lealdade política* difere de *lealdade partidária*. Admitindo-se a existência de um sistema no qual os vínculos partidários são efêmeros, seja pela ausência de instrumentos legais que inibam as migrações, seja pela sedimentação

(ainda em curso) do atual sistema partidário, o conceito de lealdade partidária *strito sensum* pode não refletir a estrutura das clivagens ideológicas. Assim sendo, optou-se por um método analítico que contemplasse os tipos possíveis de migrações.

Com objetivo de examinar o grau de *homogeneidade* dos partidos e seu reflexo na composição das Comissões, foi tomada a origem partidária (primeira filiação) de cada deputado, quantificadas as filiações posteriores e atribuído um índice de coerência ideológica. Os valores podem ser Alto para migrações intra-blocos ou para os que tiveram origem no próprio partido, Médio para migrações dos extremos em direção ao centro e Baixo para migrações de um extremo a outro.

Em um partido homogêneo os custos da imposição de um comportamento disciplinado é reduzido, o que significa que os indicados para as Comissões estarão mais próximos do perfil médio em termos partidários. Já um partido em que os seus Deputados possuem origens partidárias díspares, prevalece a seleção "econômica", enviando os Deputados confiáveis para as Comissões estratégicas.

agrupado em três subconjuntos para fins de análise: a) Comissões de ordem econômica e administrativa, Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), Comissão de Finanças e Tributação (CFT), Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFT) e Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP); b) Comissões de ordem social, Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD), Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e Comissão de Direitos Humanos (CDH); c) Comissões de foco regional, em outros termos, Comissões cujas atribuições específicas podem torná-las mais ou menos interessantes para as diferentes regiões, de acordo com suas características econômicas: Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR), Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), Comissão de Viação e Transporte (CVT), Comissão de Minas e Energia (CME) e Comissão da Amazônia e Desenvolvimento Regional (CADR); d) Comissões cujo foco concentra-se na política externa, Comissão de Defesa Nacional (CDN) e Comissão de Relações Exteriores (CRE). A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, representa um caso a parte. Por ser uma instância do Legislativo com poderes para barrar projetos de Lei e emendas constitucionais, torna-se estratégica para todos os partidos.

A metodologia utilizada nesta pesquisa foi de natureza quantitativa. O sistema de Comissões Permanentes, situado em um arcabouço

institucional que confere aos Líderes partidários, poderes de controle da agenda legislativa e de seleção para as Comissões, foi considerado como variável dependente, e os partidos, com suas metas específicas, como variável independente. Os indicadores criados para testar as correlações entre as variáveis baseiam-se, de um lado, em dados referentes as trajetórias partidárias dos deputados, como origem partidária, número de filiações partidárias, grau de coerência ideológica e atividade partidárias e, de outro lado, na experiência política, como número de mandatos na Câmara de Deputados, participação em Comissões em mandatos anteriores, tempo de permanência nas Comissões e posição política no plano estadual (governo/oposição). Esta última foi criada com objetivo de testar o peso das *arenas* regionais na composição das Comissões, procurando garantir a presença de Deputados que melhor representem os interesses estaduais em Comissões cujas as atribuições sejam estratégicas para a economia regional.

A hipótese, aqui proposta poderá ser considerada válida, caso o resultado da análise dos dados mostre padrões diferenciados nos perfis dos membros titulares das Comissões, indicando a presença de critérios de lealdade e experiência política ou especialização prévia de acordo com as características partidárias, no que tange a posição dos partidos em relação ao governo federal.

As fontes desta pesquisa foram o Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados — 50º Legislatura / 1995-1998 e a listagem anual da Composição das Comissões Permanentes editada pelo Departamento de Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados.

A estrutura do trabalho segue a seguinte ordem: o primeiro capítulo procurará expor as diretrizes teóricas para a análise do papel desempenhado pelas instituições políticas, subdividido em três partes: na primeira discute-se as abordagens oferecidas pelas teoria da escolha racional, novo institucionalismo e teoria dos Jogos, em contraste com outras interpretações; na segunda parte, faz-se uma breve revisão bibliográfica sobre o Legislativo norte-americano; na terceira, aborda-se a literatura recente sobre os partidos políticos e o Legislativo brasileiro, procurando expor suas principais interpretações. O segundo capítulo exporá tratamento empírico da pesquisa, explicando-se detalhadamente cada uma das variáveis apresentadas e, por fim, o capítulo conclusivo explicitará o resultado da pesquisa.

CAPÍTULO 1

INSTITUIÇÕES E SEUS JOGOS OCULTOS

A construção de instrumentais analíticos que delimitem com maior nitidez as fronteiras da Ciência Política como disciplina vem apresentando resultados teóricos e empíricos que apontam a conquista de um espaço de crescente reconhecimento entre as Ciências Sociais. Dentre os modelos analíticos contemporâneos, dois deles apresentam-se de maneira promissora, contendo uma relação de complementaridade entre si: a teoria da escolha racional e o novo institucionalismo.

A primeira corrente analítica, a teoria da escolha racional, em seu viés mais ortodoxo, toma emprestado conceitos pertinentes à economia com o objetivo de interpretar a racionalidade da ação política, tanto no plano individual como no plano da ação coletiva. Ao recorrer aos conceitos econômicos, nota-se o esforço em conferir rigoroso tratamento a questões políticas, tais como comportamento eleitoral, ação governamental e constituição de grupos de ação coletiva.

A contribuição mais significativa desta perspectiva pode ser buscada em Downs⁸ que constrói um modelo de regime democrático no qual, eleitores e governo agem buscando aumentar seus ganhos. O eleitor é considerado portador de uma racionalidade que lhe permite estabelecer suas escolhas através do cálculo do rendimento que estas lhe trarão em termos de políticas públicas. Dessa forma, um eleitor que vise ser beneficiado com um investimento maior na área de saúde pública daria seu voto para o partido cuja plataforma contemplasse investimentos destinados à ampliação das redes hospitalares, distribuição gratuita de medicamentos, etc. Por outro lado, um eleitor que calcule ter um benefício maior com a redução da carga tributária, escolheria o partido que propusesse taxas de impostos menores, e portanto, um programa social menos abrangente.

Baseado nas informações sobre as preferências do eleitor, a ação governamental, que Downs entende como sendo a ação de um partido, buscará corresponder de forma satisfatória à maior parcela possível do eleitorado a fim de maximalizar as chances de reeleição. Evidentemente, a ação governamental imaginada encontra-se em um cenário democrático competitivo no qual a oposição possui amplo direito de organização e contestação. A cada eleição é realizado um novo julgamento das ações governamentais pelos eleitores que poderão “punir” o governo no poder (partido) com a eleição da candidatura oposicionista ou recompensá-lo com sua manutenção através da reeleição.

⁸ DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo. Edusp. 1999.

Os partidos políticos, na explicação de Downs, por serem o principal meio para a chegada ao poder, levam os indivíduos que fazem parte da mesma legenda a estabelecerem necessariamente uma cooperação entre si, calculando que a conquista do poder trará benefícios que poderão ser distribuídos entre todos.

O modelo de partido elaborado por Downs não consegue explicar de forma satisfatória os fatores que levam seus membros a estabelecerem uma relação cooperativa uma vez que benefícios poderiam ser obtidos por outros canais, como a troca de partidos ou, até mesmo, pela ausência deliberada de qualquer ação, como a encontrada no modelo de Olson⁹.

Partindo da mesma matriz teórico-metodológico, Olson busca os nexos entre ações individuais e coletivas. Neste caso, o pressuposto fundamental é o de que o fato de indivíduos pertencerem a um determinado grupo e terem um interesse em comum não garante a cooperação, uma vez que um indivíduo pode obter os mesmos benefícios coletivamente conquistados agindo de forma isolada. O exemplo escolhido por Olson que melhor ilustra esta situação é o caso do trabalhador, que embora não participando de uma greve da categoria, obtém os benefícios reivindicados coletivamente. Em outras palavras, o indivíduo descobre que agindo como *free-rider* desfrutará de um bem coletivo a um custo mínimo.

⁹ OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo. Edusp. 1999.

A importância de Olson reside no reconhecimento de que formas de coerção constituem fatores que apresentam-se como contrapesos aos comportamentos otimizadores. As *externalidades* que balizam as ações individuais na forma de *incentivos seletivos* e *incentivos separados* explicam decisões individuais, no sentido de participação ou não em uma ação coletiva. Estas passam de um tratamento estritamente racional, ao estilo *homo economicus*, para um enfoque capaz de considerar a existência de nuances que extrapolam as fronteiras da ação circunscrita à racionalidade econômica. Mesmo que o método de Olson trate de maneira secundária questões relativas a localizações culturais, ideológicas, morais ou compromissos com manutenções de lealdade, privilegiando o aspecto *egoístico da ação*, ele permite estabelecer conexões com outras inflexões teóricas, dentre as quais o Novo Institucionalismo.

As insuficiências explicativas encontradas na Teoria da Escolha Racional, em seu viés ortodoxo, estão nas ausências de comportamentos do tipo *free-rider* empiricamente comprovados, sejam eles desincentivados por ordem subjetiva ou de natureza coercitiva na qual a relação entre “prêmios” e “sanções” fazem o fiel da balança pender para o lado da cooperação. Tal coerção pode ser verificada de forma clara na esfera legislativa, no que concerne a manutenção de maiorias parlamentares. De modo geral, as maiorias parlamentares contam com a fidelidade de seus Deputadas nas

votações orientadas pelas Lideranças partidárias, sejam os partidos coesos ou *disciplinados*¹⁰.

A forma de dominação *legal-racional*, lembra Weber¹¹, predominante nas Sociedades Ocidentais, vem criando mecanismos de controle *burocráticos* de alta complexidade. Regras, regimentos, códigos de deferência são elementos que permeiam as interações dos atores no interior das instituições mas o peso efetivo destes mecanismos nas escolhas dos atores está longe de ser um consenso. A dificuldade inicial consiste em saber até que ponto as normas preservam sua autonomia em relação a preferências individuais e posição social, ou quais as variáveis macro-estruturais que garantem a estabilidade de determinados arranjos institucionais, sobretudo nos regimes democráticos.

March & Olsen fornecem as primeiras sistematizações da visão metodológica do novo institucionalismo: “...*political systems are formal organizations, and the institutions of law and bureaucracy occupy a dominant role in contemporary life.*”¹². O foco analítico transfere-se do indivíduo para o formato institucional. O conhecimento das preferências dos atores é dado como insuficiente para preconizar suas ações e o sistema político deixa de ser visto como um organismo, no qual instituições representam um

¹⁰ Para uma discussão dos conceitos de disciplina e coesão ver BOWLER, Shau, FARRELL, David M and KATZ, Richard, S. *Party Coesion, Party Discipline and Parliaments in Party Discipline and Parliamentary Government*. BOWLER, Shau, FARRELL, David M and KATZ, Richard, S (org). Columbs. Ohio State Universtty Prees. 1999. P.10

¹¹ WEBBER, Max. *Economia y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica. 7* ed. 1984.

¹² MARCH, James G & OLSEN, Johan P. *The New Institucionalism: Orgarnizational factoreess in Polical Life*. In American Political Science Review. n 78. 1984. P. 734

hepfenômeno¹³. As explicações baseada no novo institucionalismo conferem, assim, o devido espaço para a movimentação dos atores lavando em conta fatores institucionais que funcionam como modeladores de suas ações. O comportamento racional adquire novos componentes que consistem em cálculos de relação custo-benefício partindo das oportunidades geradas no interior das instituições.

A "zona de nebulosidade" estaciona agora sobre os mecanismo que garantem a aderência às práticas, regras e comportamentos. De modo geral, a idéia de um *processo civilizador*, pensado por Norbert Elias¹⁴, permite acrescentar fatores psíquicos-cognitivos na incorporação de regras de conduta. Embora o estudo de Elias esteja voltado para os costumes, a premissa de que não só a coerção, na forma de *externalidades*, mas também o autocontrole geram um comportamento *civilizado*. Em outras palavras, mesmo que o autocontrole seja empregado no sentido de evitar a punição ao comportamento inadequado, a incorporação de regras de condutas reduz os "custos" de coerção.

Aplicado aos regimes democráticos, o raciocínio acima descrito torna possível explorar aspectos referentes à adesão às regras institucionais, o que significa o reconhecimento de que as instituições são instrumentos legítimos para a resolução de conflitos.

¹³ EASTON, David. *Uma Teoria de Análise Política*. Rio de Janeiro. Zahar 1968.

¹⁴ ELIAS, Nobert *O Processo Civilizador*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar. 1993

A definição de Lagroye para a legitimidade das instituições sugere um tipo de adesão permeado por múltiplos processos cognitivos:

“...une institution est aussi l’ensemble des croyances, ou des représentations, qui concernent ces pratiques, qui définissent leur signification et qui tendent à justifier leur existence. C’est par leur double inscription dans des pratiques et des croyances qu’on appréhendera ici les institutions.”¹⁵.

Mais adiante Lagroye salienta o peso dado a posição social dos ocupantes das instituições:

“L’ajustement des espérances et des pratiques ne résulte pas de la connaissance intellectuelle des probabilités de réussite et pas davantage d’un calcul habile, mais des expériences faites par la majorité des individus occupant une position sociale donnée...”¹⁶.

Para este autor, o comportamento dos atores está determinado por suas posições sociais e suas escolhas são apresentadas como subproduto.

Mesmo em versões sofisticadas, como as de Pierre Bourdieu¹⁷, o tratamento dispensado às instituições políticas não difere das interpretações que tendem a ressaltar aspectos sociológicos, desprezando a influência da

¹⁵ LAGROYE, Jacques. *Sociologie Politique*. Paris. Presses de Sciences PO et Dalloz. 3 édition revue et mise à jour. 1997. P. 151.

¹⁶ LAGROYE, Jacques. Op. Cit. P. 155.

¹⁷ BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Lisboa. Difel. 1989.

organização interna das mesmas e centralizando o foco nos constrangimentos da estrutura social. Desta maneira, as instituições são vistas como arenas onde posições sociais estruturadas se relacionam através de preferências preestabelecidas. Ainda seguindo esta linha de raciocínio, Bourdieu vincula à prática da representação política a noção *campo*, constituído por *profissionais* que apresentam produtos *simbólicos* como programas, discursos, etc, ao consumidor *profano*¹⁸. A noção de *campo* em Bourdieu, aplicada à esfera política, não deixa de reforçar a visão de que a posição social dos agentes é um fator determinante nas atitudes que estes tomarão em relação a política.

A visão de Bourdieu com seus conceitos de *campo*, *habitus*, *capital cultural*, *social e econômico* se pretende aplicável aos mais diversos tipos de configurações sociais, culturais e institucionais. Se, sob o ponto de vista sociológico, as explicações de Bourdieu possuem algum alcance em relação a métodos tradicionais, do ponto de vista de ciência política seu alcance está limitado a um determinismo sócio-econômico, mesmo admitindo que as *posições sociais* são *relacionais*. A melhor ilustração desta afirmação pode ser encontrada nas próprias palavras de Bourdieu:

“Se sou um líder político e proponho constituir um grande partido agrupando ao mesmo tempo empresários e operários, tenho pouca possibilidade

¹⁸ BOURDIEU, Pierre. Op.Cit. P. 164

de sucesso, já que eles estão muito distantes no espaço social...¹⁹.

O ponto problemático da interpretação da política que se aproxima de um viés sociológico é negar a autonomia da esfera política em relação a determinantes sociais. Em outras palavras, mesmo aceitando-se como válida a premissa de que os indivíduos possuem identidades e visões do mundo distintas, de acordo com seu *capital econômico e cultural*, cabe lembrar que Weber já fazia alusão a diferença entre *ética da convicção e ética da responsabilidade*²⁰. Na medida em que o sujeito insere-se no jogo político, suas crenças vão cedendo lugar à atitudes tomadas em circunstâncias onde a ação estratégica faz-se necessária para sua continuidade no jogo político. Logicamente, crenças e identidades mantêm-se existentes, mas a necessidade de acordos, coalizões, cumprimento de formalidades, rotinização das práticas usuais nas instituições políticas levam os atores a elaborarem suas estratégias dentro dos limites impostos pelas regras institucionais. Assim sendo, a premissa teórica centrada nos constrangimentos institucionais, ao invés da explicação sociológica, pode apresentar resultados mais positivos do ponto de vista da Ciência Política.

Entretanto, algumas lacunas existentes na estrutura teórica do novo institucionalismo devem ser consideradas. Em primeiro lugar, a aceitação da

¹⁹ BOURDIEU, Pierre. *Razões Práticas — Sobre a teoria da ação*. Campinas. São Paulo Papirus. 1996.P. 25.

²⁰ WEBER, Max. *Ciência e Política — duas vocações*.4ed. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1983.

premissa de que os mecanismos institucionais constroem as escolhas dos atores, não torna totalmente clara as ações dos atores, pois as normas que estão constroendo determinada ação nem sempre podem ser notadas com precisão suficiente. Em segundo lugar, o cenário no qual esta teoria foi concebida teve o Congresso Americano como principal objeto de estudo. Este, salvo algumas mudanças pontuais em sua organização interna, possui uma tradicional estabilidade. Por conta disso, a aplicação desta perspectiva analítica ao Congresso brasileiro necessita algumas mediações a fim de aumentar a precisão do enfoque.

Uma das diferenças entre o novo e o antigo Institucionalismo apontada por March & Olsen²¹ encontra-se no formalismo do segundo que considerava o conhecimento da estrutura formal das instituições, em suas diversas modalidades de constituição e regime de governo, como sendo suficiente para a compreensão dos fenômenos políticos. As explicações produzidas pelo novo institucionalismo, conforme já foi dito, atribuem ao desenho institucional o ponto de partida para a explicação para o comportamento estratégico dos atores políticos, o que não torna a estrutura institucional reveladora do processo político, mas de suas variáveis. Portanto, ao contrário do velho institucionalismo, o novo institucionalismo procura a compreensão (através de pesquisas empíricas) da utilização política dos *recursos institucionais*.

²¹ MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. *Rediscovering Institutions — The organizational basis of politics*. New York. The Free Press. 1989.

1.1 Racionalidade e Arenas Políticas

Todavia, a utilização de um *recurso institucional* pelo ator ou pelos atores, nem sempre pode estar explícita, podendo às vezes não ser consideradas pelo observador outras interpretações possíveis. Em outras palavras, admitindo-se a existência de um conjunto de *recursos institucionais* que apresentam-se na forma de Constituições, separação de poderes, mecanismos de distribuição de recursos públicos, que delimitam uma determinada configuração institucional — Presidencialismo, Federalismo, Sistema Eleitoral e partidário —, os atores políticos podem construir uma ação estratégica de acordo com os constrangimentos normativos que regulamentam a arena política a qual se voltam seus interesses.

Para o objetivo desta pesquisa, análise dos padrões partidários de recrutamento para as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, a incorporação da inflexão teórica da escolha racional promovida por Tsebelis²² enriquece este quadro teórico, oferecendo um enfoque analítico complementar.

Compartilhando o pressuposto da racionalidade da ação humana, o núcleo conceitual elaborado por Tsebelis consiste em duas categorias

²² TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos*. São Paulo. Edusp. 1998.

fundamentais: *Jogos Ocultos* e *Jogos em Múltiplas Arenas*. Tsebelis afirma que a principal falha da Teoria da Escolha Racional está na diferença nas posições do observador e do ator no que diz respeito ao que seria a *Escolha Ótima*. Tsebelis encontra dois motivos para a discordância entre observador e ator: ou o observador está enganado ou o ator escolhe errado. Há também, segundo Tsebelis, dois casos em que o ator escolhe de maneira *Subótima*: se cometer um erro ou se não puder escolher de forma racional²³. Complementando a noção de *Jogos Ocultos*, Tsebelis trabalha com a perspectiva de que os atores se movimentam em *múltiplas arenas*. Tal movimentação, que Tsebelis denomina *Jogos em Múltiplas Arenas*, também pode passar despercebida pelo observador que concentrou sua atenção em uma *Arena Principal*. Em ambos os casos, a perspectiva do observador está incompleta por não atentar para os *Jogos Ocultos*.

Torna-se também interessante notar a redefinição do conceito de racionalidade elaborada pelo autor. Mesmo compartilhando a visão de que a ação racional consiste na correspondência entre meios e fins, o autor destaca um conjunto de situações nas quais a racionalidade apresenta-se com um diferente grau de intensidade. Tsebelis aborda, em primeiro lugar as situações em que há *exigências fracas de racionalidade*. Em tais situações podem ocorrer os seguintes impasses: "...*(1) a impossibilidade de crenças ou preferências contraditórias, (2) a impossibilidade de preferências*

²³ IDEM. P. 22

*intransitivas, e (3) obediência aos axiomas do cálculo de probabilidades*²⁴.

Nos dois primeiros casos, o comportamento do ator está situado em condições de certeza e, no terceiro caso, o ator age sob condições de risco.

Em um nível diferente, Tsebelis coloca as situações com *exigências fortes de racionalidade* que são:

*“...1. As estratégias são mutuamente ótimas em equilíbrio ou, em equilíbrio, os jogadores obedecem às prescrições da teoria dos Jogos; 2. Em equilíbrio, as probabilidades aproximam-se das frequências objetivas. 3; Em equilíbrio, as crenças aproximam-se da realidade”*²⁵.

Em situações nas quais há *exigências fracas de racionalidade* os atores podem optar por alternativas que se aproximem mais de suas crenças, podendo assim movimentar-se voltados exclusivamente para seu ganho pessoal. Em situações onde a movimentação dos atores exige cálculos mais complexos (*exigências fortes de racionalidade*), a correspondência entre crença e realidade necessita ser mais forte. Nestas situações os riscos de perdas são maiores.

Este raciocínio permite uma analogia com os conceitos de *ética da responsabilidade e ética da convicção* a fim de tornar mais clara a

²⁴ IDEM. P. 38.

²⁵ IDEM. P. 41.

perspectiva de racionalidade usada neste trabalho. O primeiro ponto a ser ressaltado é que parte-se da perspectiva de que a atuação política exige um grau de racionalidade proporcional a inserção do indivíduo numa determinada *arena* política. Um eleitor pode tomar uma decisão em conseqüência de uma sobreposição de processos resultantes de suas participações em diferentes esferas da vida social, apresentando-se na forma de *pressões cruzadas* como pensou Lipset²⁶, votar de maneira economicamente calculada na versão de Downs²⁷, votar de forma estratégica de acordo com Tsebelis²⁸ ou simplesmente, adotar um comportamento *free-rider* conforme a *lógica da ação coletiva* de Olson²⁹. Em todas estas circunstâncias, por estarem situadas no plano da participação individual no processo eleitoral, o tipo de sanção possível diante de uma escolha equivocada é mínima ou, então, apresenta-se de forma indireta mediante ações governamentais de resultados catastróficos.

Em um nível intermediário o deputado, inserido na *arena* parlamentar, ao escolher entre o voto que corresponda a sua crença ou à orientação do líder da bancada de seu partido, necessita calcular as possíveis sanções a serem impostas por seu partido em termos de acesso a recursos públicos e na repercussão eleitoral da ausência de investimentos públicos junto a sua base eleitoral.

²⁶ LIPSET, Seymour M.. *O Homem Político*. Rio de Janeiro. Zahar. 1967.

²⁷ DOWNS, Anthony. Op. Cit.

²⁸ TSEBELIS, George. Op. Cit.

²⁹ OLSON, Mancur. Op. Cit.

As decisões tomadas por um partido estão situadas em um grau de exigência de racionalidade ainda mais complexa. Um partido se apresenta como um ator coletivo no sentido de ser um agregado de preferências individuais que interagem com poderes díspares em seu interior. Ao decidir suas posições políticas como participação em uma coalizão governamental ou oposicionista, os cálculos realizados envolvem uma alta complexibilidade. As variáveis envolvidas nestes cálculos vão desde a possibilidade de defecções nas votações parlamentares até as implicações eleitorais da participação no governo.

Este aporte teórico é útil para oferecer uma solução explicativa ao dilema da utilização dos *recursos institucionais* nas estratégias empreendidas pelos atores em determinadas circunstâncias, pois ela permite o vislumbamento de *Jogos* nos quais a *Arena* está situada no plano nacional, contando como itens fundamentais o apoio ou a oposição ao governo federal, ou no plano regional, onde está em jogo a ocupação de espaços político-partidários.

No que se refere a estabilidade ou não das instituições políticas, a noção *structure-induced equilibrium* de Shepsle³⁰ parece, particularmente interessante para pensar o caso brasileiro. Shepsle, pesquisador do Congresso Americano, oriundo da teoria da escolha racional e, hoje, adepto

³⁰ SHEPSLE, Kenneth A. *Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach*. In FAN, James. Ed. *POLITICAL Science in History*. New York, Cambridge University Press. 1995 p.283

do novo institucionalismo, introduz a idéia do *equilibrium* como uma ferramenta a mais a ser utilizada na análise das instituições. Seu preceito básico é que a estrutura institucional induz as preferências dos atores, de tal forma que estes movimentam-se no sentido da manutenção das regras do jogo, pois sua mudança ou rompimento resultaria na imprevisibilidade das ações dos demais atores envolvidos, gerando assim a mútua incerteza.

Voltando a Tsebelis, que possui uma visão convergente com Shepsle, podemos extrair algumas idéias que serão úteis para interpretar a questão da estabilidade institucional. Tsebelis define instituições como

*“...as regras formais dos jogos políticos ou sociais, conseqüentemente como coerções exercidas sobre os atores individuais ou políticos... o problema a resolver é o da maximização sob coerções...pode-se mostrar formalmente, neste caso, que a decisão ótima depende tanto da função a maximizar (objetivos do ator) quanto das coerções impostas Instituições)”*³¹ .

A passagem acima, mostra que as diferenças entre as abordagens das instituições empreendidas pelo novo institucionalismo e a teoria da escolha racional, na versão de Tsebelis, podem ser situadas numa “escala de graus” no que refere-se ao foco principal da análise. Ambos reconhecem a coerção exercida pelas instituições, mas enquanto o novo institucionalismo privilegia as regras como sendo modeladores do comportamento político, a

³¹ TSEBELIS, George. Op. Cit. P. 100.

versão de Tsebelis focaliza a utilização estratégica dos recursos institucionais pelos atores. A questão que coloca-se, é saber sob quais condições de *institucionalização* a escolha por um ou outro foco analítico pode ser mais apropriado.

Tsebelis afirma que instituições representam *investimentos* nos quais os atores possuem a expectativa de um certo *fluxo de renda*. Conforme a expectativa de *rendimento* que os atores possam ter, a mudança institucional pode alterar os seus *payoffs*³². Embora esta perspectiva não diminua a importância das instituições, ela parece reduzir as complexidades envolvidas nas mudanças institucionais, sobretudo onde a arena política congrega um amplo leque de atores.

Já a perspectiva de March & Olsen salienta os elementos que a apresentam-se de forma mais permanente, constituindo a vitalidade das instituições independentemente dos atores que nelas venham a atuar: “...*Routines are independent actors who execute them and are capable of surviving considerable turnover in individuals*”³³. Logicamente March & Olsen não estavam tratando de mudanças institucionais, mas de sua consolidação face as características dos atores com suas preferências e estratégias diferenciadas.

³² IDEM. P. 97.

³³ MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. Op. Cit. P. 22.

O raciocínio pretendido com os dois métodos acima comentados, é procurar uma via intermediária para a análise do parlamento brasileiro, que compartilhe da importância conferida ao *desenho institucional* — relações entre os poderes, presidencialismo com poderes legislativos, pacto federativo, sistema eleitoral de lista aberta, parlamento com divisão do trabalho legislativo em Comissões Permanentes, etc. — e os diversos *jogos* nos quais os atores podem estar envolvidos. Este conjunto de elementos permite aos atores políticos o uso diferenciado do que chamaremos de *recursos institucionais*, de acordo com a *arena* na qual estes inserem-se.

Mesmo não fazendo parte da análise aqui proposta, variáveis relativas à formação histórica serão levadas em conta a fim de, ilustrarem o processo de institucionalização política brasileira. Tendo como premissa teórica o fato de que, mesmo que o parlamento brasileiro não possua as faces robustas de seus semelhantes nas democracias consolidadas, a conjuntura política nacional vem apresentando sinais de estabilidade institucional, constituindo um equilíbrio no qual as preferências dos atores tendem, cada vez mais, à observância e manutenção das regras do jogo.

1.2 Partidos e Parlamento: padrões de seleção e controle

O estudo dos partidos políticos, eleições, parlamentos e sistemas eleitorais representa uma volumosa parcela da produção da Ciência Política e uma revisão mais acurada do tema implicaria um empreendimento que, para ser bem sucedido, demandaria alguns anos de pesquisa bibliográfica. Todavia, com o intuito de enriquecer a análise do parlamento brasileiro no que tange aos padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes, serão expostos alguns elementos teóricos a respeito de mecanismos de seleção e controle de seus membros.

No tocante aos estudos dirigidos ao parlamento, destacam-se as pesquisas voltadas para o Congresso norte-americano. Estas pesquisas fornecem um rico material empírico e teórico a respeito das dinâmicas legislativas em todas as suas variantes como sistemas de comissões, lobbys, organização interna, etc. A dinâmica interna do legislativo norte-americano já fazia-se presente na agenda da Ciência Política antes do surgimento do novo institucionalismo. Polsby em um artigo que retrata muito bem a perspectiva da organização interna da Casa dos Representantes mostra claramente o interesse pelo desempenho desta instituição. Analisando empiricamente a ocupação de postos do interior da House of Representatives, Polsby salienta o crescimento dos padrões internos de

criação das oportunidades “...*The establishment of boundaries in a political organization refers mostly to a channeling of career opportunities. ...*”³⁴.

Ao longo de dois séculos de existência, a House of Representatives passou por um processo de complexificação de sua organização interna com a divisão do trabalho e uma crescente especialização de seus membros, eliminando padrões laterais de promoção para cargos. Polsby observa ainda a diminuição contínua do *turnover*, em consequência os critérios de recrutamento passaram a obedecer a regra da antigüidade na forma *seniority*³⁵.

Em outro trabalho, também direcionado à organização interna do Congresso norte-americano, Charles L. Clapp apresenta uma consistente análise do funcionamento interno desta instituição³⁶. Clapp mostra, de forma detalhada, os mecanismos institucionais do Congresso Americano (abordando também alguns aspectos do Senado). Um dos pontos essenciais da pesquisa de Clapp, em que pese o fato de ter sido realizada nos anos 60, está na forma como se introduz o *fershman* na estrutura institucional da House of Representatives. O reduzido *turnover*, além do critério de *seniority* existente na promoção de cargos (principalmente para a presidência das comissões e lideranças partidárias), gera relações de deferência. O membro

³⁴ POLSBY, Nelson W. *The Institutionalization of the U. S. — House of Representative in The American Political Science Review* 62. 1968.

³⁵ POLSBY, Nelson W. Op. Cit.

³⁶ CLAPP, Charles L. California.. *The Congressman — His Work as He Sees It*. The Brookings Institution. P 59

“recém-chegado” comporta-se de forma a prestar reverência a um parlamentar com mais tempo de casa, participando de grupos informais que reúnem-se no intervalo das sessões legislativas. Segundo o autor:

“All of these activities, though of interest to representatives at all stages of seniority, draw most of their support from the younger, more junior members who feel especially deficient in the knowledge they deem essential to informed decision”³⁷.

Clapp dedica-se ainda a mostrar que o incremento da função do legislativo junto à sociedade levou ao acúmulo da produção de legislações específicas. O tempo necessário para o conhecimento das matérias envolvidas no processo legislativo passou a ser maior, exigindo do parlamentar uma grande dedicação ao estudo.

A *especialização* é apontada por Clapp como uma forma de “economia em escala”, no sentido de uma redução do volume de matérias a serem estudadas, possibilitando assim, o conhecimento mais aprofundado de um determinado tema e a conquista do reconhecimento de seus colegas:

“ The emphasis on specialization simplifies significantly the rask of the representative. Colleagues turn to him for aid in determining their own

³⁷ CLAPP, Charles L. Op. Cit. P 41.

*position on legislative matters which arise within his field of competence...*³⁸

Os estudos de Polsby e Clapp, embora não estando sob a matriz do novo institucionalismo, enfatizam as interações políticas estabelecidas a partir de um padrão organizacional. A ênfase dada a estrutura organizacional centraliza-se no sistema de Comissões que pode ser desmembrada em três componentes: seleção, especialização e antigüidade.

O diagnóstico da preponderância da auto-seleção dos parlamentares para a composição das Comissões está relacionado ao papel desempenhado pelos partidos norte-americanos. Em um estudo clássico, Schattschneider procura explicar o comportamento partidário nas votações parlamentares a partir das facções regionais³⁹. O tipo de diagnóstico produzido pelo autor, que atenta para a incapacidade das estruturas partidárias de consolidar um comportamento disciplinado de seus parlamentares, levou muitos estudiosos a deslocarem o foco para o poder das Comissões, que constituiria um sistema no qual prevalecem os critérios de auto-seleção e especialização.

Relativamente aos estudos produzidos sob a égide do novo institucionalismo, Fernando Limongi oferece uma visão panorâmica⁴⁰,

³⁸ CLAPP, Charles L. Op. Cit. P 111

³⁹ SCHATTSHNEIDER, E. E. *Madrid Regimen de Partidos*. Editorial Tecnos.. 58

⁴⁰ LIMONGI, Fernando. Op. Cit.

abordando os tópicos principais das três linhas de interpretação do legislativo pertencentes a esta corrente teórica.

Iniciando pelos *distributivistas*, Limongi expõe o núcleo desta interpretação que consiste da premissa de que o principal objetivo do parlamentar é garantir a sua reeleição. Assim sendo, a sua atuação no parlamento está voltada exclusivamente para a busca do atendimento às demandas de sua base eleitoral. A escolha da Comissão a qual o parlamentar decide atuar é orientada pela localização geográfica de seu distrito. Na perspectiva *distributivista* o eleitor é “economicamente informado” e decide seu voto calculando a relação “custo-benefício” da escolha, comparando o desempenho de deputados em mandatos anteriores. A base teórica do *distributivismo* está na relação entre o desejo de reeleição e o *voto econômico*.

A segunda linha de interpretação, segundo Limongi, baseia-se nos ganhos de informação produzidos pela assimetria entre plenário e comissões. A visão *informacional* analisa a composição das comissões partindo da hipótese de que, a *especialização* produz ganhos em termos de qualificação das políticas públicas. Em outras palavras, a existência de um grupo *especializado* em uma determinada esfera de atuação do poder público, reduz as incertezas quanto aos possíveis desdobramentos da

adoção de certas medidas, como por exemplo, impostos ou incentivos fiscais.

O ponto comum entre as duas correntes está na simetria entre o plenário e as Comissões. No primeiro caso, o desejo de reeleição leva os deputados a buscarem a adoção de políticas públicas que aumentem o bem-estar dos eleitores em seus distritos. No entanto, a distribuição dos recursos públicos causa efeitos diferenciados entre os diversos distritos, fazendo com que a aprovação de incentivos fiscais para um determinado setor possa ter um resultado nefasto para o distrito vizinho. A solução deste dilema está no equilíbrio entre as preferências do plenário e a preferência das Comissões, gerando o resultado *ótimo* .

Na segunda perspectiva, a assimetria ou simetria entre plenário e Comissões, determina o grau de capacidade informativa destas. Quanto mais simétricas forem as informações, menor será a dependência do plenário em relação às Comissões. Na situação inversa, ou seja, num quadro em que a quantidade de informações específicas estocadas pelos indivíduos que compõem as Comissões for maior do que as disponíveis ao plenário, maior o poder das mesmas.

A terceira perspectiva analítica sobre o sistema de Comissões e a dinâmica legislativa, sob a matriz do Novo Institucionalismo, está representada no trabalho de Cox & McCubbins⁴¹, cuja análise sobre a autonomia das Comissões, diverge substancialmente das duas anteriores. Os autores concentram sua análise no poder de controle das indicações para as Comissões e sobre a agenda legislativa conferido ao líder partidário. Entretanto, cumpre fazer alguns esclarecimentos prévios sobre os mecanismos de preenchimento das vagas nas Comissões Permanentes da House of Representatives e sobre os *recursos institucionais* existentes na dinâmica legislativa.

O procedimento para o preenchimento das vagas das Comissões Permanentes da House of Representatives, é feito através de solicitação individual dos parlamentares, encaminhadas ao líder partidário e submetida ao plenário. No que se refere a tramitação de projetos, Limongi destaca alguns mecanismos que balizam as relações entre plenário e Comissões. Para votações de matérias menos controversas, o legislativo americano reserva dias específicos com espaço de tempo limitado para discussão. As matérias mais importantes são apreciadas em plenário em ordem cronológica. Para evitar o congestionamento da pauta, a *Rules Committee determina* se as matérias serão apreciadas em plenário ou em Comissão. Sendo encaminhadas para uma Comissão, três modalidades de avaliação

⁴¹ COX, Gary W. & McCUBBINS, Mathew D. *Legislative Leviathan — Party Government in the House*. . California. University of California Press. 1993.

dos projetos podem ser utilizadas: a primeira é a *closed rule* na qual não é permitido ao plenário apresentar emendas as matérias aprovadas; na segunda modalidade , a *modified or special rule*, o plenário pode apresentar destaques aos projetos aprovados pelas Comissões e, por fim; a *open rule* constitui um procedimento no qual estão ausentes as restrições ao plenário⁴².

Face a estes *recursos institucionais* que permitem diversos tipos de tramitação para as matérias na House of Representatives, o peso do sistema de Comissões é avaliado pelas três correntes vinculadas ao novo institucionalismo. Enquanto as correntes *distributivista* e *informacional* explicam o comportamento das Comissões a partir da noção de *eleitor mediano*, ou seja, a correspondência entre as preferências do plenário e das Comissões, Cox & McCubbins concentram-se no critério *partidário* de composição das Comissões.

Os argumentos empíricos utilizados por Cox & McCubbins referem-se à crescente quebra da regra de *seniority* na composição das Comissões. Os autores observam que, após um período de descentralização no processo de composição das Comissões iniciado em 1910 com a revolta contra as lideranças, gradativamente estas foram retomando o controle e, a partir da década de 1970, os partidos passaram a exercer forte controle na seleção para as Comissões.

⁴² LIMONGI, Fernando. Op. Cit. P . 12

O núcleo teórico da interpretação de Cox & McCubbins está no papel desempenhado pelo *partido* como um método para a resolução de dilemas coletivos através da sua autoridade central:

*"...(1) the agent bears the direct costs of monitoring the population faced with the collective dilemma; (2) the agent possesses, by virtue of his or her institutional position, selective incentives with which to punish noncooperative and reward cooperative behavior; and (3) the agent is motivated to bear the costs of monitoring and to expend scarce resources on selective incentives in punishing and rewarding those whom he or she monitors, either by receiving a substantial share of the collective output, or by receiving a claim to the residual of collective output above some preassigned level, or by some other compensation scheme designed to align the personal interests of the agent with the level of collective output."*⁴³

Essa visão sobre o papel desempenhado por uma *autoridade central* constitui a chave para interpretar a atuação dos partidos políticos.

Os autores atribuem aos partidos a capacidade de solucionar *dilemas coletivos* situados em três planos: eleitoral, no qual o êxito do parlamentar na conquista da reeleição não é obtido somente por uma ação individual, mas resultado da imagem do partido; liderança, exercida com o objetivo de ser o "solvente" para os conflitos internos, a ocupação de tais postos institucionais levam seus ocupantes à internalizar os interesses partidários,

⁴³ COX, Gary W. & McCUBBINS, Mathew D. Op. Cit. P.93

constituindo assim, um grupo privilegiado em termos de poder; finalmente no plano institucional, as lideranças partidárias equilibram o *jogo* parlamentar. Em outras palavras, é interesse dos Líderes tanto sua reeleição para o parlamento, como sua ascensão na organização partidária. Para tanto, estas Lideranças recebem *incentivos seletivos*, na forma de prestígio político e social, que levam-nos a procurar a manutenção dos seus postos.

1.3 Poder Executivo e Estruturas Partidárias

Ainda que a versão *partidária* apresentada por Cox & McCubbins traga vantagens em relação às *distributivista e informacional* para a interpretação da composição das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, alguns limites e a necessidade de incorporação de análises complementares devem ser levadas em conta para ampliação do alcance explicativo deste trabalho.

Se, o que torna a versão de Cox & McCubbins útil para interpretar o caso brasileiro, é a atenção dada aos poderes regimentais conferidos aos líderes partidários no que se refere ao controle da composição das comissões e da agenda legislativa, as considerações referentes a sua

utilidade não devem ir muito além disto. Existem diferenças no plano institucional e partidário que tornam esta versão bastante limitada quando aplicada diretamente ao Brasil, devido aos poderes de iniciativa legislativa conferidos ao Presidente da República e ao tipo de organização partidária.

No plano institucional, temos duas configurações distintas apesar das coincidências oriundas do sistema federalista, bicameralismo e forma de governo presidencialista. Todavia, enquanto no caso americano o poder legislativo é, historicamente, forte e atuante, o que com certeza justifica o fato de ser o Congresso mais estudado do mundo, o Congresso brasileiro é, historicamente, fraco e coadjuvante do executivo. Portanto, o peso efetivo do sistema de Comissões no processo legislativo é mais forte no caso americano do que brasileiro.

Entretanto, o que torna o Congresso brasileiro realmente singular, e portanto necessitando de análise complementar, é a capacidade do executivo de influir na agenda legislativa. Para tanto, o trabalho de Shugart & Carey oferece pistas muitas sugestivas⁴⁴.

A pesquisa de Shugart & Carey pode ser dividida em duas partes. Na primeira, os autores analisam comparativamente as diversas configurações constitucionais de presidencialismo centralizando o foco sobre o poder de

⁴⁴ SHUGART, Matthew & CAREY, John M. . *President and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge. Cambridge University Press. 1992.

veto e poder de iniciativa legislativa dos presidentes. Na segunda parte, os autores analisam, também comparativamente, os diversos formatos dos sistemas eleitorais, com suas formas de escrutínios e preenchimentos das cadeiras no Legislativo. Para o propósito deste trabalho, a primeira parte da obra de Shugart & Carey, e particularmente o sétimo capítulo de seu livro, será utilizado a fim extrair elementos para interpretar o caso brasileiro.

Ao analisarem diversas configurações constitucionais, Shugart & Carey fazem uma distinção básica referente a dois tipos de poderes legislativos presidenciais, “...*the extent of constitutional (entrenched) presidential power, and the extent of legislative power delegated to the president by congress*”⁴⁵. Em outras palavras, os autores fazem uma diferenciação entre poderes constitucionais que dão aos presidentes direitos de iniciar uma legislação e poderes delegados pelos legislativos aos presidentes.

Após uma incursão nas diferenças entre poderes de iniciativa legislativa do executivo nas formas presidencialista e parlamentarista e os tipos de vetos presidenciais existentes, os autores comentam o que chamam de *authority to introduce legislation in congress*⁴⁶.

⁴⁵ SHUGART, Matthew & CAREY, John M. . Op. Cit. P. 131

⁴⁶ IDEM. P. 139.

Para Shugart & Carey, o poder constitucional concedido ao presidente, especialmente no que se refere ao direito exclusivo de legislar em determinadas matérias, vem sendo uma característica dos presidencialismos latino-americanos. Nestes casos, salientam os autores, o executivo possui uma grande vantagem sobre as assembléias em termos de centralização de informações. Ao comentarem o caso brasileiro, os autores destacam o poder do Presidente da República, tanto em termos de iniciativa legislativa quanto de influência sobre a agenda legislativa através da solicitação de urgência para seus projetos.

Compartilhando a visão metodológica do novo institucionalismo, a análise de Shugart & Carey, traz à tona a importância de determinadas configurações institucionais que permitem uma interferência externa nos procedimentos legislativos. Obviamente essa interferência externa é regulamentada por limites constitucionais mas seu poder, não só constitucional como político, de alterar preferências estabelecidas no interior do legislativo, deve ser levado em conta, principalmente no caso brasileiro.

O segundo elemento que limita o alcance explicativo do trabalho de Cox & McCubbins para o caso brasileiro é a perspectiva adotada pelos autores em termos de organização partidária. Cox & McCubbins partem de um conceito mínimo de metas partidárias semelhantes ao proposto por Downs. De forma sintética, a preocupação central de Cox & McCubbins é a

atuação partidária no interior do parlamento. Nesse sentido, os autores supõem que existem *incentivos* suficientemente fortes para que as preferências dos atores sejam estabelecidas de forma *endógenas* ao parlamento. Aceita esta premissa, os autores atribuem, como já foi dito, aos partidos o caráter de instância apropriada para a resolução de dilemas coletivos.

Todavia, dadas as características do sistema de partidos, bem como o papel desempenhado pelo legislativo norte-americano, o poder centralizado nas lideranças partidárias pode ser tomado como o *locus* da organização sobrepondo-se às clivagens regionais, mas este modelo de organização não pode ser aplicado de forma generalizada. Explicando melhor, a condução da ação partidária nem sempre pode ser esclarecida observando-se o comportamento de seus líderes no parlamento.

Neste sentido, o estudo de Angelo Panebianco sobre as organizações partidárias⁴⁷ traz importantes contribuições. Seguindo numa linha próxima a Robert Michels⁴⁸, mesmo propondo uma releitura, Panebianco atenta especialmente para a organização do poder interno nos partidos. Para o autor, partidos são formados por atores com provimentos *desiguais* em termos de poder. Esta *desigualdade* refere-se, sobretudo, a

⁴⁷ PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid. Alianza Editorial. 1990.

⁴⁸ MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Político*. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1982.

ocupação dos postos de comando partidário. Embora o autor compartilhe uma visão metodológica próxima a da Teoria dos Sistemas, o foco de sua análise é a institucionalização das estruturas organizativas partidárias, sobretudo dos partidos europeus.

Panebianco rejeita tanto a tese sociológica que atribui aos partidos a representação de segmentos sociais, como operários, camponeses, etc., como a visão teleológica que vê o partido como um ator coletivo que busca atingir um determinado fim. Nota-se aqui, um distanciamento do modelo adotado por Cox & McCubbins que se aproxima da visão teleológica criticada por Panebianco.

A base dos argumentos de Panebianco pode ser sintetizada em três pontos: a) os *fins de uma organização* não podem ser determinados *a priori*; b) em todas as *organizações* existem uma pluralidade de fins; c) o principal objetivo dos *dirigentes* é a manutenção do seu poder. Com base neste raciocínio, Panebianco faz uma distinção entre dois tipos de *incentivo* que motivariam a manutenção da coesão partidária: *incentivos coletivos* e *incentivos seletivos*. O primeiro tipo de *incentivo* seria, na visão do autor, um tipo de conduta ideológica partidária que produziria recompensas simbólicas para seus militantes. Já o segundo caso, constitui recompensas materiais formadas por cargos na organização partidária, distribuídos para seus dirigentes. Obviamente, os partidos analisados por Panebianco situam-se no

cenário europeu. Também fica claro que, o objeto de estudo do autor são as estruturas organizativas dos partidos e não sua atuação parlamentar.

Mesmo que o estudo de Panebianco afaste-se objeto de estudo aqui proposto, o que se extrai do trabalho do autor é justamente a idéia de que, existe uma relação *desigual* na condução da linha partidária. Em outras palavras, diferentemente dos partidos norte-americanos que são carentes em termos de estrutura organizativa, os partidos Europeus apresentam uma forte organização burocrática externa ao parlamento. Somando-se a isso, o fato de que o sistema eleitoral dos países europeus baseiam-se, predominantemente, em alguma modalidade de lista partidária, o que leva à disputas internas visando os primeiros lugares no ordenamento da lista.

Concluindo, o conhecimento de *regras* de funcionamento dos Legislativos, poderes legislativos presidenciais e modelos de organizações partidárias revelam um conjunto de *jogos* que têm seus resultados conforme os *recursos institucionais* disponíveis para cada *ator*. Assim sendo, mecanismos de seleção e controle parlamentar apresentam variações que, para serem compreendidas é preciso exercícios teóricos que, mesmo partindo de uma estrutura institucional como modeladora das preferências dos *atores*, busque explicações complementares com a utilização do conceito de *jogos ocultos*.

1.4 Partidos e legislativo brasileiro: um debate recente

A atenção dada à dinâmica do legislativo brasileiro recentemente, constitui ponto importante da pauta da Ciência Política brasileira, com o trabalho pioneiro de Figueiredo & Limongi⁴⁹ realizado no início da década de 90. A partir das constatações de Figueiredo & Limongi houve uma mudança na concepção que até então salientava a efemeridade dos partidos brasileiros no que se refere a sua capacidade de exercer efetivo controle sobre o comportamento de suas bancadas no Congresso Nacional.

Entretanto, este enfoque que de modo geral ressalta a existência de um quadro partidário com capacidade para manter um comportamento estável de suas bancadas, bem como a real função do poder legislativo brasileiro, não é consensual, podendo ser dividido, *grosso modo*, em duas grandes linhas interpretativas. A primeira linha de interpretação concentra-se em mostrar a fragilidade dos partidos, seja com critérios *sociológicos* e *antropológicos*, que atentam para aspectos situados a margem das instituições como *clientelismo*, *desenraizamento social dos partidos*, *descontinuidade do sistema partidário*, etc. Já a outra perspectiva analítica, parte de alguma característica *institucional* para explicar um determinado resultado político, podendo ser subdividida em duas linhagens: a primeira

⁴⁹ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. Op. Cit.

delega aos partidos uma importância secundarizada, analisando *regras eleitorais* e *pacto federativo*. A segunda, atribui um peso relativamente elevado aos partidos a partir de determinadas configurações institucionais como *multipartidarismo*, *composição ministerial*, *relação executivo-legislativo* e *lideranças partidárias*, *comissões Permanentes* e *recrutamento parlamentar*.

Na perspectiva analítica contida na primeira linha de interpretação, a obra de Bolívar Lamounier e Rachel Meneguello representa uma síntese do diagnóstico da efemeridade dos partidos brasileiros. O argumento central dos autores é o de que, ao longo da história política do Brasil, as constantes mutações no sistema partidário impediram o estabelecimento de clivagens partidárias com o enraizamento social dos partidos⁵⁰.

A análise dos partidos brasileiros proposta por Lamounier e Meneguello insere-se em uma visão *sociológica* que toma os partidos europeus como *tipo ideal*. O enraizamento dos partidos europeus na forma de clivagens, representando setores sociais estabelecidos como classes sociais ou segmentos religiosos, pertencem ao modelo desenvolvido por Lipset & Rokkan⁵¹. Neste modelo, a existência de segmentos sociais bem definidos em seu conteúdo identitário, lançou as bases para a formação de

⁵⁰ LAMOUNIER, Bolívar & MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática — O caso brasileiro*. São Paulo. Brasiliense. 1986.

⁵¹ LIPSET, Seymour Martin. & ROKKAN, Stein. *Estrutura de clivagem, sistemas partidários e alinhamento de eleitores*. In *Consenso e Conflito*. Portugal. Gradiva. 1986

um sistema partidário, cuja linha programática estava pautada por suas bases.

A busca de tais traços em outros sistemas partidários, não é exclusivo do caso brasileiro. Em análises sobre a institucionalização dos partidos na América Latina, a idéia de que o enraizamento social é um dos princípios para a existência de um sistema partidário com alguma estabilidade faz parte do itinerário percorrido por pesquisadores⁵². O método analítico baseia-se na comprovação de uma relação entre eleitorado e partido, através de resultados eleitorais mensurados por sua flutuação.

Voltado para um período histórico situado entre 1930 e 1964, Maria do Carmo Campello de Souza⁵³ vê o papel centralizador do Estado como um empecilho para o *enraizamento social* dos partidos. Segundo a autora, a importância do acesso às *arenas decisórias* impediu o estabelecimento de vínculos de lealdade com setores sociais, pois a lealdade ao Estado era requisito prévio para a obtenção de benesses que poderiam ser traduzidas em ganhos eleitorais. Nesta óptica, a explicação oferecida por Campello de Souza para a ruptura institucional de 1964 foi o mútuo fortalecimento do Estado e do sistema partidário.

⁵² MAINWARIG, Scott & SCULLY, Timothy R.A *Institucionalização dos Sistemas Partidários na América Latina*. In DADOS — Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro. V. 37. N.1. 1994. Pp. 43 a 79.

⁵³ SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 — 1964)*. São Paulo. Alfa-Ômega. 1976.

Na linha de raciocínio que ressalta processos situados a margem das instituições, ganham relevo as pesquisas realizadas sob a égide Antropologia Política. O trabalho de Marcos Bezerra⁵⁴ representa um bom exemplo desta linhagem. Privilegiando as relações sociais estabelecidas na prática representativa, Bezerra analisa os laços de dependência firmados entre parlamentares e suas *bases eleitorais* através da troca de favores. A noção de *bases eleitorais* trabalhada por Bezerra, adquire conotações que extrapolam contornos geográficos e de classes sociais, podendo estar localizadas em algum clube esportivo ou paróquia religiosa.

Embora reconhecendo que a atividade parlamentar não seja constituída pela busca exclusiva de aprovação de emendas orçamentárias que destinem verbas públicas para localidades onde estão situadas as *bases eleitorais* dos parlamentares, o foco do trabalho de Bezerra concentra-se na explicitação de expedientes extra-institucionais que são utilizados para o atendimento a uma *clientela*. A atenção dada ao comportamento político do tipo *pork-barrel*, através de mecanismos de relações personalistas, não distancia-se muito da imagem criada a respeito da representação política no Brasil, fortemente veiculada pelo jornalismo político.

Ainda nas análises que salientam a fragilidade dos partidos brasileiros, mas agora sob uma perspectiva *institucional*, Scott Mainwaring,

⁵⁴ BEZARRA, Marcos Otávio. *Em Nome das Bases*. Rio de Janeiro. Relume-Dumará. 1999.

juntamente com Lamounier e Meneguello, dá realce a “fluidez” dos partidos devido, sobretudo, as características do sistema eleitoral⁵⁵. Nota-se aqui que, a análise volta-se para uma determinada estrutura institucional constituída por regras eleitorais.

As características do sistema eleitoral proporcional de lista aberta conferem, segundo Mainwaring, demasiada autonomia ao político individual que, elege-se independentemente do partido. A ausência de instrumentos legais que possibilitem aos partidos o controle sobre a distribuição das cadeiras no parlamento seriam o principal empecilho para a manutenção de um determinado comportamento disciplinado nas votações. O resultado concreto seria a impossibilidade dos líderes de exercer o efetivo controle e a inconsistência programática dos partidos.

Apesar do diagnóstico feito por Mainwarig relativo à indisciplina partidária ser empiricamente desmentido pelos trabalhos de Figueiredo & Limongi, a argumentação de que os políticos brasileiros possuem *incentivos* para uma prática personalista é particularmente interessante por mostrar a construção de um arcabouço institucional, na forma de legislação eleitoral, que permite maior mobilidade para os realinhamentos partidários com ligações que alteram substancialmente a composição das bancadas

⁵⁵ MAINWARING, Scott P. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization — The Case of Brazil*. California. Stanford University Press. 1999.

parlamentares em relação a sua origem, em termos numéricos, no início de cada legislatura.

Até aqui, com exceção de Mainwaring que parte de características institucionais, como o sistema eleitoral, as interpretações relativas aos partidos e suas peculiaridades tiveram, como pano de fundo, variáveis sociológicas. Mesmo tendo em conta estas variáveis, Sérgio Abranches⁵⁶ aborda as dificuldades de consolidação de um regime democrático institucionalizado, a partir da combinação de várias características institucionais como presidencialismo, sistema eleitoral e multipartidarismo.

A chave para a solução dos dilemas políticos está, na visão de Abranches, no conceito de *presidencialismo de coalizão* no qual o governo procuraria formar maiorias parlamentares a partir de alianças partidárias envolvendo o maior número de partidos possível. O trabalho de Abranches dá início a uma série de pesquisas que, de alguma forma, ressaltam determinados aspectos institucionais por trás do atores políticos.

Estudando o poder concentrado na mãos dos Governadores de Estados, o trabalho de Abrucio⁵⁷ pode ser enquadrado dentro da linhagem de

⁵⁶ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro*. In DADOS — Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro. V. 31. N. 1. 1988. Pp.5 a 34.

⁵⁷ ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação — os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo. Hucitec. 1998.

estudos que partem da estrutura institucional para a interpretação dos fenômenos políticos, embora delegando um papel menos relevante aos partidos políticos.

Através do que Abrucio chama de *ultrapresidencialismo estadual*, recupera-se a descrição de um cenário político característico da chamada *política dos governadores* que vigorou durante a República Velha. Tanto no período da *política dos governadores* como no cenário mais atual, proposto Abrucio, os governadores exercem controle sobre as bancadas de representação estadual na Câmara de Deputados através do repasse de verbas para os municípios onde situam-se as bases eleitorais destes.

Apesar do argumento de Abrucio estar embasado em uma visão histórica da política brasileira, a caracterização regionalizada dos partidos carece de comprovação mais consistente para ser adotada como modelo explicativo nos períodos mais recentes. Igualmente, a capacidade do Governador de Estado de exercer um controle mais efetivo sobre a bancada estadual parece não confirmada pelas medidas adotadas pelo governo Fernando Henrique em relação a rolagem das dívidas dos Estados, bem como as medidas que reduziram o repasse de verbas para os Estados e instituíram a Lei de Responsabilidade Fiscal, enquadrando Estados e Municípios em uma disciplina orçamentária. Todavia, embora relativamente destituídos do poder político, os Governadores de Estados, bem como

algumas características regionais na distribuição das forças partidárias — tais quais o patrimonialismo conservador do PFL enraizado nas regiões norte e nordeste ou a penetração do PT nas regiões sul e sudeste — constituem *arenas políticas* específicas que estão presentes no *comportamento estratégico dos atores*.

Tomando-se agora os estudos produzidos sob uma perspectiva positiva em relação ao papel desempenhado pelos partidos políticos, ou seja, atribuindo a estes uma função relevante no que se refere ao jogo político, destaca-se a pesquisa extraparlamentar de Jairo Nicolau⁵⁸ e a de Rachel Meneguello⁵⁹, e de outro lado, a pesquisa sobre o comportamento partidário no interior do parlamento, como é o caso dos trabalhos de Figueiredo & Limongi⁶⁰, Fabiano Santos⁶¹, Carlos Pereira & Bernardo Mueller⁶² e André Marenco dos Santos⁶³.

Começando pela análise do sistema partidário, Jairo Nicolau dá um tratamento empírico a uma das questões mais difundidas como sendo aspecto negativo existente na dinâmica eleitoral-parlamentar brasileiro: a fragmentação partidária.

⁵⁸ NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro. FGV. 1996.

⁵⁹ MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)* São Paulo. Paz e Terra. 1998.

⁶⁰ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. & LIMONGI, Fernando. Op. Cit.

⁶¹ SANTOS, Fabiano. Op. Cit.

⁶² PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. Op. Cit.

⁶³ SANTOS, André Marenco dos. Op. Cit.

Jairo Nicolau faz uma distinção entre *partidos eleitorais* e *partidos parlamentares*. O primeiro caso é composto pela contagem de todos os partidos com personalidade jurídica que se apresentam no processo de disputa eleitoral. O segundo caso é composto por aqueles que conseguem alguma representação parlamentar⁶⁴. Apesar de constatar a existência de um quadro partidário com uma elevada taxa de fragmentação, motivadas pela possibilidade de troca de legenda e permissão de coligação nas eleições proporcionais, as conclusões de Jairo Nicolau estão longe de apontar para o colapso do sistema. Ao contrário, o autor sublinha a insignificância eleitoral dos pequenos partidos e a existência de uma cláusula de exclusão informal representada pela fórmula D'Hondt de divisão das sobras eleitorais que favorecem os maiores partidos.

Em outra abordagem, Rachel Meneguello estuda a função governativa exercida pelos partidos políticos na ocupação dos ministérios. Meneguello parte de 1985, analisando as composições ministeriais dos governos Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique, até 1997. A autora mostra que a distribuição dos ministérios nestes governos seguiram um critério predominante partidário, seja em função de sua representação no Congresso Nacional, seja em função das configurações regionais.

⁶⁴ NICOLAU, Jairo Marconi. Op. Cit. P. 30.

Um ponto importante a ser ressaltado é o contraste entre a análise de Maria do Carmo Campello de Souza, anteriormente citada, e a de Rachel Meneguello. Na primeira, a importância do acesso dos partidos às *arenas decisórias* limitou a capacidade destes em estabelecer vínculos de lealdade com segmentos sociais pois sua vinculação ao Estado exigiam que a lealdade fosse, sobretudo a este. Já no segundo caso, Rachel Meneguello vê como sendo positiva a ocupação partidária dos ministérios pois, a existência do que a autora chamou de *ciclo virtuoso* permite o teste das políticas públicas implementadas por estes partidos durante sua permanência em determinada área ministerial.

Os trabalhos apresentados por Figueiredo & Limongi inauguram o debate sobre a atuação dos partidos no interior do parlamento, no que tange a sua *disciplina* conforme os argumentos dos autores:

*"Ainda nessa linha de argumentação, mostramos que não é necessário que a disciplina seja gerada fora do Congresso, na arena eleitoral, como em geral se argumenta. Mesmo admitindo que a legislação eleitoral leva os parlamentares a cultivar o voto pessoal, não será ocioso lembrar que as políticas de cunho distributivistas que garantem esse tipo de conexão eleitoral dependem do acesso à arena decisória. O controle centralizado sobre a agenda legislativa impede que esse tipo de estratégia seja dominante".*⁶⁵

⁶⁵ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. Op. Cit. P. 10.

A citação acima mostra claramente a atenção dada pelos autores à formação de preferências constituídas a partir de determinadas características, ou ainda na palavra dos autores:

“Instituições contam. Porém, contraditoriamente, contam apenas as que estão situadas fora do contexto que se pretende explicar. Ainda que inspiradas pelo movimento neo-institucionalista, tais explicações se esquecem dos ensinamentos que estão na origem deste movimento: a impossibilidade de se inferir resultados de decisões coletivas a partir do conhecimento das preferências individuais”⁶⁶.

Nota-se aqui uma nítida adoção dos pressupostos teóricos que embasam o Novo Institucionalismo, bem como uma crítica à literatura sobre o sistema partidário brasileiro.

Os trabalhos de Figueiredo & Limongi podem ser desmembrados em duas linhas que interpretam a produção legislativa. A primeira situa-se no poder regimental conferido ao Colégio de Líderes seguindo o raciocínio de Cox & McCubbins. De outro lado, o poder de iniciativa legislativa atribuído ao Presidente da República na linha interpretativa de Shugart & Carey.

Apesar de não estudar a composição das Comissões Permanentes, Figueiredo & Limongi ressaltam o poder regimental do líder partidário, em

⁶⁶ IDEM. P.21

particular sobre sua bancada, e o poder do Colégio de Líderes no estabelecimento da pauta legislativa.

Na relação entre líder e bancada, o Regimento Interno da Câmara de Deputados confere a este a tarefa não só de indicar os membros titulares e suplentes das Comissões, como também o poder de indicar à Mesa Diretora os Deputados que farão uso da palavra durante o Grande Expediente. Assim sendo, as chances de um Deputado aprovar um projeto de caráter individualista é restrito, pois sua inclusão na pauta de votação depende da aprovação pelo Colégio de Líderes.

Quanto a relação entre o executivo e o legislativo, Figueiredo & Limongi destacam o enorme poder de iniciativa legislativa do Presidente da República. Segundo os autores, a Constituição de 1988 conferiu ao Presidente da República vários instrumentos que lhe possibilitam tomar iniciativas em termos de legislação. Além de possuir a prerrogativa de monopolizar a legislação de matérias tributárias, orçamentárias e administrativa, o Presidente da República conta com as Medidas Provisórias e os Pedidos de Urgência, sendo que este interfere diretamente na tramitação dos projetos, bem como na agenda do Legislativo.

Um ponto importante a ser ressaltado, ainda comentando a obra de Figueiredo & Limongi, é a limitação constitucional de interferência do

Legislativo na elaboração do Orçamento da União. Compete ao Executivo a elaboração anual do Orçamento e o envio para a apreciação do Congresso Nacional. Porém, uma vez no Congresso, a possibilidade de criação de despesas que excedam à previsão do Executivo é vetada. Em outras palavras, a apresentação de emendas parlamentares limitam-se, muitas vezes, ao realocamento de recursos já previstos num total de despesas planejadas.

Este instrumento de política orçamentária, juntamente com a composição ministerial comentada por Meneguello, confere ao Executivo, um amplo poder de negociação e manutenção das maiorias parlamentares governistas. Acrescentando-se a isso as características da tramitação dos projetos que em sua grande maioria são aprovados em plenário, temos um quadro institucional no qual os prognósticos de ingovernabilidade não se confirmam, pelo menos no que tange ao desenho institucional.

Ao contrário de Figueiredo & Limongi, que privilegiam o comportamento partidário em plenário, Fabiano Santos concentra-se na relação partidos-comissões⁶⁷. Santos parte do princípio de que existe um *trade-off* na relação partidos e comissões. Mesmo admitindo uma certa dose de simplificações, o autor reconhece a dicotomia apontada pela literatura internacional sobre a variação do peso dos partidos e das comissões.

⁶⁷ SANTOS, Fabiano. Op. Cit. (mimeo. Sem numeração de página)

No modelo americano, no qual os partidos eram vistos como inconsistentes, pelo menos até o surgimento do trabalho de Cox & McCubbins, o peso das Comissões, com suas jurisdições delimitadas e seus *gatekeeping powers*, prevaleceria sobre os partidos que teriam poucos instrumentos de controle. Já no modelo europeu predominam os regimes parlamentaristas e partidos coesos, o sistema de comissões teriam pouca significância.

No que se refere ao Legislativo brasileiro, Santos acredita haver paradoxo entre o sistema de comissões e o peso dos partidos. O autor reconhece que, só recentemente com os trabalho de Figueiredo & Limongi, o paradoxo entre o método de recrutamento eleitoral baseado no individualismo e o comportamento disciplinado foi solucionado. O argumento central do autor para explicar seu objeto de estudo, as políticas partidárias para a composição das Comissões Permanentes, é o de que os partidos possuem políticas diferenciadas para a composição das Comissões de acordo com sua importância estratégica para estes.

Santos destaca três critérios básicos para a composição das Comissões Permanentes: auto-seleção, especialização prévia e confiabilidade política. No primeiro caso, a auto-seleção seria o critério para as Comissões que tivessem menos relevância para os partidos. O segundo critério, o da especialização prévia, seria o adotado para a composição das

Comissões que, pela natureza de suas atribuições, exigiria a especialização prévia como requisito fundamental para a atuação parlamentar. Neste caso, os partidos seriam constrangidos a optarem entre a lealdade e a especialização, com a preponderância da última. O terceiro e último caso apontado por Santos é o da lealdade partidária, prevalecendo como critério para a composição das Comissões nas quais os partidos teriam interesses estratégicos. Para tanto, o autor cria um índice de lealdade partidária, medido a partir do percentual de correspondência entre o voto individual e a indicação do líder da bancada. Quanto maior a correspondência, maior a lealdade partidária do parlamentar.

O problema central do índice criado por Santos é o de que ele só é capaz de captar o comportamento individual dos deputados no decorrer da legislatura, não podendo ser aplicado à composição inicial. Em outras palavras, o índice de Santos foi medido anualmente entre 1985 e 1988 a fim de mensurar a lealdade partidária dos membros das Comissões por ele analisadas. Certamente, o instrumento proposto por Santos é eficaz quando aplicado aos anos subseqüentes à 1985. Todavia, resta a dúvida sobre sua aplicabilidade para o início da legislatura.

Considerando-se que o resultado do comportamento de cada deputado só pode ser obtido no decorrer das votações, o conhecimento prévio por parte dos líderes sobre a fidelidade de seus comandados poderia

ser obtido com base no comportamento destes em mandatos anteriores. Ocorre, porém, que devido a alta taxa de renovação da Câmara de Deputados a cada eleição, ingressam parlamentares que, muitas vezes, estarão exercendo pela primeira vez seu mandato como Deputado Federal. Portanto, mesmo admitindo a alta rotatividade nas Comissões Permanentes, o critério para a composição destas não pode ser captado a partir de resultados obtidos a posteriori.

Enquanto Santos parece concordar com a versão *partidária*, Pereira & Mueller⁶⁸ procuram construir uma teoria da preponderância do executivo com base nas versões *distributivistas* e *informacional* das análises do novo institucionalismo sobre o Congresso norte-americano.

Inicialmente, Pereira & Mueller destacam as diferenças entre o Congresso Brasileiro e Americano. Os autores acreditam que o grande fator diferenciador entre ambas instituições está nos poderes presidenciais em termos de iniciativas legislativas. Por esta razão, dizem os autores "...se as comissões estão prestando algum papel no processo legislativo, este não pode ser contrário aos interesses do Executivo"⁶⁹; e, mais adiante: "...o Executivo, através dos líderes do partido ou coalizão governista,

⁶⁸ PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. Op. Cit.

⁶⁹ Idem. p.46.

*manipula as nomeações de certas comissões para colocar nelas um número estratégico de membros fiéis aos seus interesses”*⁷⁰

Feitas tais considerações, Pereira & Mueller partem para discussão a respeito da aplicabilidade da duas versões ao Congresso Brasileiro. Começando pela versão *distributivista*, os autores reconhecem que o critério da *auto-seleção* é a base desta teoria na qual, os parlamentares escolhem as Comissões que maximizem suas chances de reeleição. No caso brasileiro, notam os autores, que a excessiva centralização de poderes nas mãos das Lideranças partidárias torna a autonomia dos Deputados muito restrita, uma vez que sua permanência nas Comissões dependem das estratégias adotadas por estas liderança⁷¹. Em seguida, os autores comentam a teoria *informacional*.

Conforme a descrição feita na sessão anterior, a versão *informacional* supõem a existência de ganhos, em termos de qualidade, na aprovação de políticas públicas, com a delegação de poderes para agentes *especializados*. O modelo apresentado pelos autores baseia-se em um *jogo com três atores*: Executivo, Plenário e Comissões. Pereira & Mueller formalizam um *jogo* representando as *preferências* dos *atores* envolvidos⁷², embora afirmando que a situação ideal seria o *equilíbrio* no qual

⁷⁰ *idem*. P.49.

⁷¹ *idem*. p. 52

⁷² *idem*. p. 53

prevalecesse o Poder Terminativo das Comissões. No entanto, os autores rendem-se às evidências que mostram a superioridade numérica dos projetos aprovados em regime de Urgência, seja através de solicitações encaminhadas pelo Executivo ou Colégio de Líderes.

Não obstante a tentativa de apresentar um modelo explicativo formalizado, as conclusões dos autores arcam com ônus da adoção de modelos teóricos que, ao serem transpostos de um contexto para outro, ainda que façam-se certas adaptações, podem levar a conclusões que tragam avanços aquém do esperado.

Finalizando este breve balanço sobre a produção acadêmica recente a respeito do legislativo, cumpre comentar o trabalho de Marengo⁷³. Com base em sólido material empírico e teórico, Marengo analisa a trajetória política e partidária dos Deputados Federais brasileiros no decorrer de quatorze legislaturas situadas no período entre 1946 e 1998. O principal objetivo do autor é mensurar o grau de experiência política dos deputados e a formação dos vínculos partidários.

Marengo tem como hipótese principal a idéia de que, quanto menor a experiência política contida no currículo dos deputados e maior a descontinuidade na ocupação das cadeiras no legislativo, através do

⁷³ MARENCO, André. Op. Cit.

turnover, maiores serão os custos da instituição no estabelecimento de lealdade. Para tanto, o autor divide seu enfoque em três aspectos constitutivos das carreiras dos deputados: experiência política, experiência profissional e vínculos partidários.

Os dados cotejados por Marengo revelam uma maior frequência no ingresso dos parlamentares com pouca experiência política, com tipos variados de especialização e com vínculos partidários frágeis. A conclusão de Marengo é que, face a este quadro de descontinuidade na ocupação das cadeiras, predominância de um padrão lateral de recrutamento parlamentar e efemeridade dos vínculos partidários, os *incentivos* para a formação de uma elite parlamentar são escassos.

Feita esta exposição inicial sobre a recente produção acadêmica a respeito dos partidos e do Legislativo brasileiro, que será retomada pontualmente no próximo capítulo onde os dados poderão ser confrontados, podemos perceber a eficiência de uma preocupação por parte da comunidade acadêmica de apresentar um tratamento empírico e teórico para estas questões.

Em resumo, o quadro teórico aqui apresentado, propõe como *background* para a análise dos dados às seguintes postulações: a estrutura *institucional* é capaz de modelar o comportamento dos *atores*,

independentemente de sua *origem social, cultural, ideológica ou econômica*, gerando situações de *equilíbrio* nas quais, o prévio conhecimento das *regras do jogo* inibem ações *otimizadoras*, tanto referentes à “ganhos” individuais, como ações de *ruptura* com tais *regras*. Entretanto, a estrutura institucional contém uma multiplicidade de regras, regulamentos, códigos que se apresentam na forma de *recursos institucionais*. e que são utilizados pelos *atores* conforme a *arena* na qual estes dão preferência. As preferências são estabelecidas a partir de cálculos que aumentam a *exigência de racionalidade* de acordo com a inserção do *ator* no *jogo político*.

No caso brasileiro, dada a estrutura institucional acima citada, os *partidos políticos* constituem-se como *atores coletivos* que formam suas preferências através dos *recursos institucionais* a sua disposição, utilizando-os de acordo com a *escolha da arena principal* que concentrará sua atuação.

Assim sendo, a análise da ação política como resultado de uma única estrutura institucional não revela, com clareza os *jogos ocultos* nos quais os atores estão envolvidos ou, nas palavras de Abranches, “*É nas combinações mais freqüentes entre características institucionais, e não em sua presença isolada, que a lógica e a especificidade de cada modelo emerge*”⁷⁴.

⁷⁴ ABRANCHES, Sérgio. Op. Cit. P.19.

Com base nos referenciais teóricos aqui expostos, é possível partir para a análise empírica dos dados relativos à composição das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados na legislatura 1995-1998, tendo como premissa a idéia de que as configurações partidárias constituem um fator determinante do padrão de recrutamento dos parlamentares para estas comissões.

CAPÍTULO 2

PADRÕES PARTIDÁRIOS DE RECRUTAMENTO PARA AS COMISSÕES PERMANENTES

Este capítulo dará tratamento empírico ao objeto da pesquisa aqui focalizado. Antes porém, cabe lembrar a hipótese descrita na introdução deste trabalho, qual seja, a de que, o sistema de Comissões Permanentes leva os partidos a selecionarem, com mais cuidado, parlamentares que, devido à *experiência e lealdade política*, possam maximalizar a execução das metas partidárias nas comissões estratégicas. O peso das comissões pode variar para cada partido de acordo com seus interesses, e sua posição em relação ao governo (no plano federal ou estadual). Estar no governo ou na oposição, pode também implicar, por exemplo, na escolha, por parte dos partidos governistas, de Comissões que correspondam as prioridades governamentais, evitando a aprovação de projetos opostos às políticas do Executivo.

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso marcou seu primeiro mandato por uma política de ajuste fiscal, reforma do Estado e da Constituição. Com base nesta agenda governamental é razoável supor que os partidos que apoiaram o governo tendessem a selecionar com mais atenção os deputados indicados para as Comissões ligadas à área econômica, e que os partidos de oposição, uma vez desprovidos de recursos desfrutados pelos que apoiaram o governo, procurassem selecionar com mais cuidado os indicados para as Comissões relacionadas a matérias de ordem social. Também deve-se ter em conta que Comissões de ordem social, podem representar uma alternativa para Deputados que desfrutem de pouco prestígio em seu partido (governista), recebendo assim uma parcela reduzida de recursos. Diante de tal fato, pode-se supor que projetos na área social sejam de interesse geral, pois seus rendimentos, em termos de popularidade, podem ser capitalizados por todos partidos. Já a aprovação de medidas de ajuste fiscal possuem um efeito oposto aos da área social. Por se tratar de corte de investimentos públicos, muitas vezes em setores sociais, é mais cômodo deixar a cargo do Executivo a responsabilidade por matérias desta natureza.

Ao barrarem o surgimento de uma produção legiferante na área econômica, os partidos governistas minimizam o custo de sua lealdade ao governo. Dentre as explicações possíveis, duas parecem mais plausíveis: a primeira é que, os partidos governistas, dispendo de maioria, podem barrar

com mais freqüência a aprovação de projetos diretamente opostos a ação governamental, restando à oposição o papel de fiscal.

Outra explicação pode ser obtida considerando-se que, mesmo sendo minoria, a aprovação de projetos sociais pode ser a moeda de troca da oposição, no que tange as possibilidades de obstrução de projetos do governo. Com isto, o envio de Deputados com especialização prévia para Comissões de ordem social, visa a qualificação da atuação oposicionista, bem como dar notoriedade pública à suas propostas.

Um terceiro elemento, relativo ao peso dos Estados, deve ser considerado. Sendo a Federação Brasileira composta por unidades estaduais com diferentes características econômicas, deputados sem projeção política nacional podem ser recrutados para Comissões cujo foco pode ser de interesse específico de determinado Estado.

Cabe ainda recordar, o tipo de agrupamento feito para o conjunto das Comissões. Primeiro, foram reunidas as Comissões de ordem econômica e administrativa: Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), Comissão de Finanças e Tributação (CFT), Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP); em segundo lugar, as Comissões de ordem social: Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM),

Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD), Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), Comissão de Direitos Humanos (CDH); o terceiro grupo foi constituído pelas Comissões de foco regional que, como já foi dito, são Comissões cujas atribuições específicas podem torná-las mais, ou menos interessantes para as diferentes regiões, de acordo com suas características econômicas: Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR), Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), Comissão de Viação e Transporte (CVT), Comissão de Minas e Energia (CME), e, finalmente, as Comissões cujo foco concentra-se na política externa Comissão de Defesa Nacional (CDN), Comissão de Relações Exteriores (CRE). A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, representa um caso a parte. Por ser uma instância do Legislativo com poderes para barrar projetos de Lei e emendas constitucionais, torna-se estratégica para todos os partidos. Embora tal agrupamento não seja estanque, ele permite vislumbrar de modo genérico os tipos de interesses que podem ser contemplados por esta ou aquela Comissão.

Este capítulo divide-se em três partes: a primeira trata da composição das Comissões Permanentes, segundo a especialização prévia ou ocupação profissional e experiência na Câmara dos Deputados de seus membros titulares; a segunda analisa os indicadores partidários como coerência ideológica do Deputado, número de filiações partidárias, posição

em relação ao governo federal; e, finalmente, a terceira parte trata das implicações regionais na composição das Comissões.

2.1 Especialização versus Experiência

Dentre os critérios existentes para o recrutamento a um posto institucional, a especialização e a experiência destacam-se como os mais relevantes, e muitas vezes relacionam-se de forma complementar. A observação de tais critérios no preenchimento de cargos disponíveis no interior das instituições, serve como um bom indicador do seu grau de consolidação e eficiência.

Na perspectiva analítica fundada pelo novo institucionalismo, March & Olsen⁷⁵ argumentam que a divisão interna do trabalho é um dos requisitos para a organização eficiente das instituições, visto que tal requisito cria barreiras para recrutamentos laterais. Em outros termos, as especificidades das tarefas a serem executadas necessitam conhecimento prévio, na forma de especialização. Ainda que March & Olsen estejam analisando instituições

⁷⁵ MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. Op. Cit. P. 26

administrativas, encontram-se reflexões semelhantes em estudos sobre o legislativo.

Referindo-se à organização interna da House of Representatives, Polsby salienta o papel desta no crescimento da importância das comissões. Polsby afirma que a crescente complexificação interna gerou parâmetros de especialização para a composição das comissões⁷⁶. Na mesma perspectiva de Polsby, Clapp aponta o trabalho em comissões e a especialização como um recurso "econômico" em termos de tempo dedicado à aquisição de conhecimento sobre temas debatidos no legislativo⁷⁷.

Entretanto, não há uma definição exata do conceito de *especialização*. As referências ao conceito de *especialização*, encontradas na literatura consultada, não apresentam distinções claras entre critérios como formação acadêmica ou tempo de atuação em determinada comissão. Uma alternativa seria a utilização do conceito de *especialização prévia*, no qual a partir da formação acadêmica do deputado poder-se-ia buscar as afinidades temáticas entre comissões e seus membros. Embora possa-se aplicar este critério à um grande número de casos, há pelo menos dois inconvenientes.

⁷⁶ POLSBY, Nelson. Op. Cit. P. 153.

⁷⁷ CLAPP, Charles L. Op. Cit. P.110

O primeiro inconveniente está no fato de que há muitos casos de deputados com várias formações acadêmicas, sendo muitas delas em áreas díspares como jurídica e médica, ficando assim, difícil estabelecer uma afinidade temática com base apenas no currículo acadêmico. O segundo está no fato de que, mesmo existindo apenas uma formação acadêmica, o deputado, muitas vezes desenvolve uma atividade profissional sem ligação direta com sua formação. Como exemplo, temos deputados com formação jurídica que desempenhavam atividades na produção rural, empresarial ou comercial.

Para tentar contornar estas dificuldades, os títulos acadêmicos foram relacionados com a atividade profissional⁷⁸, nos casos de deputados com uma única formação, e com a atividade política, para deputados com variadas formações, constituindo assim a variável chamada *especialização prévia/ocupação profissional*. Desta forma, o enquadramento nas áreas de *produção rural, empresarial, religiosa, militar ou sindical* foi aplicado aos parlamentares cujos dados biográficos indiquem terem tido atividades profissionais a elas ligadas. Já para os deputados com formações acadêmicas em diversas áreas, foram aplicados dois critérios para o enquadramento em um dos elementos desta variável: primeiro, trajetórias políticas como Secretarias Estaduais ou Municipais, Comissões em Assembléias Legislativas etc., segundo, a primeira formação para deputados

⁷⁸ As formações acadêmicas e/ou atividades profissionais selecionadas foram: direito, economia, agronomia, medicina, engenharia, pedagogia, administração de empresas, militar, religioso, sindicalista, funcionário público, produtor rural e outras.

sem trajetórias políticas anteriores. Nos casos dos deputados oriundos do funcionalismo público, forças armadas ou desempenhando algum ministério religioso foram desconsideradas titulações acadêmicas. Com relação a experiência na Câmara dos Deputados, foram somados os mandatos de cada deputado e atribuído o número 1 aos iniciantes.

O resultado do cruzamento dos dados mostra o número de deputados enviados para as comissões por cada partido, segundo sua formação ou ocupação profissional. Os parlamentares com formação em áreas diversas das aqui relacionadas, foram enquadrados na categoria "outras".

A apresentação das tabelas segue a ordem em que elas foram agrupadas. Os casos destacados, em cada comissão, procuram comparar a formação ou ocupação profissional com a experiência na Câmara dos Deputados e origem partidária, centralizando o foco nos casos mais representativos.

2.1.1 Comissão de Constituição e Justiça e de Redação

Iniciando pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a tabela 1 mostra a distribuição das especializações prévias ou ocupação profissional dos seus membros segundo seus partidos. Conforme o agrupamento das comissões, a Comissão de Constituição e de Justiça e de

Redação destaca-se das demais pelo seu caráter estratégico para todos os partidos, uma vez que esta tem o poder de barrar qualquer projeto em tramitação.

TABELA 1

Especialização prévia/Ocupação profissional dos membros titulares da
Comissão de Constituição e Justiça e de Redação por partido -
1995/1999

esp. Prévia ocupa. Prof.	partidos	DIR	ECON	AGR	ENG	MED	PED	ADM EMP	EMP	FUN PUB	MIL	REL	SIND	PRD RUR	OUT	total
PFL	8													1		9
PSDB	4					1				1					2	8
PMDB	8				1									1	1	11
PPR	4									1						5
PTB	2			1												3
PDT	3															3
PT	3														2	5
PSB						1										1
PPS																
PcdoB	1															1
PL	1					1										2
PPE																
PPD	2			1		1										4
TOTAL	36			2	1	4				2				2	5	51

DIR.- direito; ECON.- economia; AGR. — agronomia; ENG.- engenharia; MED.- medicina; PED.- pedagogia; ADM EMP.- administração de empresas;
EMP.- empresário; FUN PUB.- funcionário público; MIL.- militar; REL.- religioso; SIND.- sindicalista; PRD RUR.- produtor rural; OUT.- outros.

Embora os projetos em tramitação na Câmara dos Deputados passem por pelo menos uma de suas Comissões Permanentes, a CCJR é a responsável pela avaliação de aspectos jurídicos relativos a esses projetos. Para tanto, a formação jurídica apresenta-se como um requisito fundamental para que um deputado indicado para esta comissão, tenha uma atuação tecnicamente consistente.

A composição da CCJR de acordo com a *experiência prévia/ocupação profissional* mostra a predominância de deputados com formação acadêmica em direito, o que revela um forte *investimento* partidário em *expert* nesta área. Dentre os partidos com maior número de juristas, destacam-se PFL, com 8, e PMDB também com 8. O PPR vem a seguir com 4 juristas e PDT com 3. PSDB, PT e PTB apresentam recrutamentos que combinam *especialização prévia* com critérios políticos que passam ao largo do conhecimento jurídico propriamente dito, o que explica a presença de outras categorias profissionais nesta Comissão. Embora a *especialização prévia* na área jurídica seja um critério observado pela grande maioria dos partidos na indicação de deputados para a CCJR, a presença de parlamentares com formação em outras áreas, deixa claro que existem padrões diferenciados nos critérios priorizados pelos partidos para compor esta comissão.

Um caso sugestivo é a presença de um produtor rural indicado pelo PFL. Neste caso, o deputado extraído como exemplo é Benedito de Lira⁷⁹, de Alagoas. Embora em sua biografia profissional conste a advocacia como profissão, e, este tenha exercido o cargo de Procurador do Estado de Alagoas, suas atividades profissionais não indicam uma dedicação profissional exclusiva a carreira jurídica, constando inclusive no Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados, a atividade de pecuarista. Um outro produtor rural indicado pelo PMDB para a CCJR é Nestor Duarte que, também com formação jurídica, desempenhou atividades agropecuaristas.

Nestes dois casos, os parlamentares apresentam, apesar de terem formação acadêmica em direito, atividades profissionais pouco relacionadas ao conhecimento jurídico. No entanto, suas trajetórias político-partidárias apresentam-se como sendo possuidoras de vínculos de lealdade mais consistentes com seus partidos.

Segundo critérios que veremos mais adiante, tanto o Deputado Benedito de Lira quanto Nestor Duarte, tiveram sua origem em partidos que, mesmo com mudanças posteriores de legenda, permaneceram agregando membros da mesma linhagem político-ideológica. No primeiro caso, Benedito de Lira foi filiado inicialmente à ARENA, passando pelo PDS e PFL. Nestor Duarte é originário do MDB, filiando-se posteriormente ao PMDB.

⁷⁹ Todos os dados biográficos referentes aos Deputados Federais foram extraídos do *Repertório Biográfico 50ª Legislativa*. 1995/1999. Brasília 1997.

Ainda dentro das especializações diferentes da jurídica na CCJR, a presença de deputados com formações em áreas médicas é digna de nota. Dos 8 deputados destacados pelo PSDB para a CCJR, 4 possuíam formação jurídica. Entre os restantes encontra-se a presença de um parlamentar com formação na área médica representado por Eduardo Mascarenhas do Rio de Janeiro. O Deputado Alexandre Cardoso, também do Rio de Janeiro, do PSB representa outro caso de parlamentar com formação em área médica indicado para a CCJR. Roland Lavigne do PL da Bahia e Talvene Albuquerque do PTR (classificado como pequenos partidos de direita-PPD) de Alagoas, completam a participação de Deputados com formação oriundas da área médica nesta comissão. Tal fato mostra a existência de critérios que vão além da especialização prévia para o preenchimento das vagas.

No primeiro caso, a indicação de Mascarenhas para a CCJR pelo PSDB sugere a observação de um critério capacidade de intervenção no debate político. Renomado psicanalista, Mascarenhas não apresenta uma larga trajetória política que pudesse coloca-lo no patamar de "raposa". Com dois mandatos na Câmara de Deputados, Mascarenhas é originário do Partido Democrático Trabalhista (PDT), partido pelo qual foi eleito para seu primeiro mandato. Durante seu primeiro mandato migrou para o PSDB, sendo Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família. Mesmo desprovido de conhecimento jurídico, sua indicação para CCJR parece justificada por sua afinidade ideológica com o governo Fernando Henrique

sintetizada em seu ensaio *Brasil: de Vargas a Fernando Henrique*⁸⁰. Alexandre Cardoso, oriundo do PFL, migrou para o PSB em 1989. Concorrendo pelo PSB, chegou ao segundo mandato como Deputado Estadual e primeiro como Deputado Federal. Além dos cargos eletivos, Alexandre Cardoso exerceu a Liderança da bancada do PSB na Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, Vice-Liderança do Bloco PSB-PMN na Câmara Federal e foi membro da Executiva Nacional do PSB.

Já os Deputados Roland Lavigne e Talvene Albuquerque, apresentam em comum vínculos partidários mais efêmeros, diferenciando-se em termos de trajetórias políticas e padrões de migrações. Lavigne possui larga experiência política iniciando sua carreira no Legislativo Municipal, sendo Vice-Prefeito e Deputado Estadual. Seu percurso partidário iniciou no centro com o PMDB e deslocou-se para a direita. No que se refere ao Deputado Albuquerque, sua trajetória política é menos consistente apresentando apenas uma passagem como Deputado Estadual. Todavia, seu trajeto de filiações partidárias apresenta uma nítida permanência em partidos situados à direita.

A indicação de José Genoíno e Paulo Delgado, representando os dois membros do PT na CCJR com formação classificada como "outras", são exemplos de utilização de critérios à margem da especialização prévia.

⁸⁰ MASCARENHAS, Eduardo. *Brasil: de Vargas a Fernando Henrique*. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 1994.

Similar ao caso do Deputado Mascarenhas, Genoíno e Delgado apresentam perfis de confiabilidade política e capacidade de intervenção no debate parlamentar. Delgado e Genoíno possuem larga experiência na Câmara Federal, respectivamente, com 3 e 4 mandatos. Além da experiência parlamentar, ambos são integrantes do Diretório Nacional do PT, partido no qual estrearam politicamente.

Numa primeira vista, os dados contidos na tabela parecem indicar o PFL e o PMDB como os dois partidos que fizeram um investimento mais elevado no recrutamento de juristas para a CCJR. Todavia, comparando os perfis dos juristas dos dois partidos, em termos de experiência na Câmara dos Deputados e origem partidária, é possível notar algumas diferenças. Do lado do PFL, os parlamentares com formação jurídica apresentam uma média de mandatos superior ao do PMDB, conforme será exposto na Tabela 17. Os deputados do PFL, com formação jurídica, recrutados para esta Comissão são oriundos da UDN, ARENA, PDS, PTB e do próprio PFL, apresentando um padrão bastante homogêneo a partir do espectro ideológico esquerda-centro-direita. Apenas um deputado tem origem no antigo PTB que representa um desvio na posição ideológica em relação aos demais. Já os deputados do PMDB, apresentam um padrão heterogêneo

com filiações originárias na ARENA, MDB, no próprio PMDB e em pequenos partidos de direita (PPD)⁸¹.

2.1.2 Comissões de Foco Econômico/Administrativo

As tabelas apresentadas abaixo serão agrupadas em seqüência, conforme a classificação acima descrita, iniciando com as Comissões de foco econômico/administrativo seguidas pelas de foco social, regional e externo.

As comissões agrupadas sob o título *econômico/administrativo* tratam de itens macroeconômicos, tributários, administrativos e de fiscalização financeira. A Comissão de Indústria e Comércio possui atribuições referentes às relações econômicas internacionais, ordem econômica nacional, política monetária e industrial. As comissões de Finanças e Tributação e de Fiscalização Financeira e Controle são responsáveis pela organização do sistema financeiro nacional, tributação e divisão da receita entre União, Estados e Municípios e fiscalização contábil do orçamento público. Por fim, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público é responsável por assuntos referentes a legislação trabalhista, organização administrativa da União e do serviço público em geral.

⁸¹ Foram considerados como pequenos partidos de direita (PPD) as seguintes siglas: PNA, PHN, PP, PST, PLP, PDN, PRONA, PSL, PBN, PEB, PSU, PAP, PNT, PD, PLH, PRS, PAS, PTC,

Devido a natureza dos assuntos tratados por estas comissões, pode-se perceber que a formação jurídica ou a formação econômica são pré-requisitos para uma atuação parlamentar tecnicamente qualificada. É importante também notar que, a atuação nesta área adquire um caráter estratégico para os partidos, tanto do governo como da oposição, pois suas matérias estão relacionadas á organização e à alocação de recursos públicos.

Iniciando pela composição profissional da Comissão de Economia, Indústria e Comércio (tabela 2), o PFL apresenta-se como o partido que mais investiu em quadros técnicos.

TABELA 2

Especialização prévia/Ocupação profissional dos membros titulares da
Comissão de Economia, Indústria e Comércio por partido

1995/1999

esp. Prévia ocup. Prof. partidos	DIR	ECON	AGR	ENG	MED	PED	ADM EMP	FUN PUB	MIL	REL	SIND	PRD RUR	OUT	total
PFL	2			2			1					1		7
PSDB		1					1							3
PMDB	1	1			1							1		4
PPR	2		1	1									1	5
PTB														
PDT	1						1							2
PT	1												1	2
PSB														
PPS														
PcdoB													1	1
PL														
PPE														
PPD	1						1					2		4
TOTAL	8	3	1	3	1		4	1				4	3	28

DIR.- direito; ECON.- economia; AGR. — agronomia; ENG.- engenharia; MED.- medicina; PED.- pedagogia; ADM EMP.- administração de empresas;
EMP.- empresário; FUN PUB.- funcionário público; MIL.- militar; REL.- religioso; SIND.- sindicalista; PRD RUR.- produtor rural; OUT.- outros.

Os parlamentares pefelistas destacados para esta comissão, possuem formação na área do Direito, Economia, Engenharia, Administração de Empresas e um Produtor Rural. Um aspecto interessante a ser observado é a familiaridade desfrutada entre economistas e engenheiros com assuntos relativos aos processos macroeconômicos. Sendo assim, a indicação de economistas ou engenheiros pode ser considerada como sinônimo de domínio técnico de matérias econômicas.

O PSDB acompanha o PFL recrutando parlamentares dentro do critério de *especialização prévia* relacionada com a área da comissão, indicando um economista, um administrador de empresas e um empresário. Entre os demais partidos, o PDT apresenta um padrão de recrutamento também direcionado para a capacidade técnica, com um jurista e um administrador de empresas. PMDB, PPR, PT e PPDs apresentam um quadro profissional difuso, com a indicação de deputados com formação nas áreas de medicina, agronomia e outras.

As Comissões de Finanças e Tributação (tabela 3) e Fiscalização Financeira e Controle (tabela 4) também demonstram predominância de quadros técnicos *especializados*, com parlamentares que, em sua maioria, possuem formação nas áreas de Direito, Economia e Engenharia.

TABELA 3

Especialização prévia/Ocupação profissional dos membros titulares da
Comissão de Finanças e Tributação por partido

1995/1999

esp. Prévia ocup. Prof. partidos	DIR	ECON	AGR	ENG	MED	PED	ADM EMP	EMP	FUN PUB	MIL	REL	SIND	PRD RUR	OUT	total
PFL	2	2		2											6
PSDB		1		2			1							2	6
PMDB	2	2		2	1						1		1		9
PPR	1	1	2	1			1								6
PTB	1			1											2
PDT	1	1												1	3
PT	1	1		1											3
PSB							1								1
PPS															
PcdoB															
PL														1	1
PpE															
PPD				1				1							2
TOTAL	8	8	2	10	1		2	2			1		1	4	39

DIR.- direito; ECON.- economia; AGR. — agronomia; ENG.- engenharia; MED.- medicina; PED.- pedagogia; ADM EMP.- administração de empresas;
EMP.- empresário; FUN PUB.- funcionário público; MIL.- militar; REL.- religioso; SIND.- sindicalista; PRD RUR.- produtor rural; OUT.- outros.

TABELA 4

Especialização prévia/Ocupação profissional dos membros titulares da
Comissão de Fiscalização Financeira e Controle por partido

1995/1999

esp. Prévia ocup. Prof. partidos	DIR	ECON	AGR	ENG	MED	PED	ADM EMP	EMP	FUN PUB	MIL	REL	SIND	PRD RUR	OUT	total
PFL	2			3					1				1		7
PSDB	1	2		1				1							5
PMDB	2	1			1		1						2		7
PPR	1	1			1										3
PTB	1			1											2
PDT													1		1
PT	1			1	1									1	4
PSB														1	1
PPS														1	1
PcdoB														1	1
PL							1								1
PPE															
PPD		2						1							3
TOTAL	8	6		6	3		2	2	1				4	4	36

DIR.- direito; ECON.- economia; AGR. — agronomia; ENG.- engenharia; MED.- medicina; PED.- pedagogia; ADM EMP.- administração de empresas;
EMP.- empresário; FUN PUB.- funcionário público; MIL.- militar; REL.- religioso; SIND.- sindicalista; PRD RUR.- produtor rural; OUT.- outros.

Entre os partidos, o recrutamento *especializado* novamente predomina no PFL, seguido pelo PMDB e PSDB, com indicação de parlamentares com formação dentro das áreas anteriormente citadas. Uma nuance importante a ser notada são as indicações de um produtor rural e de um funcionário público pelo PFL para a CFFC, o que indica um critério lateral à especialização. Dois outros produtores rurais foram indicados pelo PMDB e um pelo PDT.

A composição da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público também concentra um alto número de parlamentares com *especialização prévia* relacionada aos assuntos atinentes à comissão, com a predominância de juristas e administradores de empresas. Nota-se, todavia, uma inversão no padrão de recrutamento partidário em relação as comissões anteriores. O PFL, que vinha mantendo um recrutamento segundo critérios técnicos, apresenta uma difusão do seu quadro profissional com a indicação de um agrônomo e um médico. O PSDB segue a mesma linha de recrutamento indicando um parlamentar com formação jurídica e um com formação classificada como "outras". PMDB, PPR, PDT e PT demonstram um recrutamento homogêneo profissionalmente, centralizado em juristas e administradores de empresas. No caso do PT nota-se ainda, a presença de três sindicalistas.

As quatro comissões agrupadas no foco *econômico/administrativa*, a exemplo da CCJR, recebem uma atenção dos partidos quanto à *especialização prévia/ocupação profissional*, porém fortes variações entre os partidos podem ser observadas, destacando-se alguns dados biográficos de seus parlamentares, relativamente ao número dos mandatos e origem partidária. É importante ressaltar que, a exemplo dos comentários biográficos traçados sobre os componentes da CCJR, os comentários a seguir serão introdutórios a indicadores analisados nas seções posteriores.

Observando-se o perfil dos deputados com formação em economia, é possível extrair algumas pistas interessantes relacionadas a padrões de seleção partidária. Dos economistas destacados pelo PFL para a Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), Rubem Medina, do Rio de Janeiro, é o mais experiente, com 8 mandatos, no entanto sua trajetória partidária registra filiações no MDB, PDS, PFL, PRN e PFL, enquanto na CFT, os economistas destacados pelo partido são Benito Gama e Manoel Castro, ambos da Bahia, com 3 mandatos e originários do PDS. O PSDB destacou, entre os seus economistas, José Aníbal de São Paulo, com 2 mandatos e origem no PT, para a CEIC, Yeda Crusius do Rio Grande do Sul, um mandato e origem no próprio PSDB, para a CFT, indicou ainda Firmo de Castro do Ceará, 2 mandatos e originário do PMDB e Jayme Santana, do Maranhão, 5 mandatos e com origem no PDS para a CFFC. O

PMDB dispôs de seus economistas da seguinte forma: João Alberto do Maranhão, 3 mandatos e origem na ARENA para a CEIC, Gonzaga Mota do Ceará, 2 mandatos e origem no PDS e Hermes Parcianello do Paraná, com um mandato e originário no próprio PMDB para a CFT e Josias Gonzaga de Goiás, um mandato e também com origem no PMDB, para a CFFC.

Entre os partidos de média representação na Câmara de Deputados, o PPR destacou dos seus economistas, Delfin Neto de São Paulo, 3 mandatos e origem no PDS para a CFT e Luciano Castro de Roraima, 2 mandatos e origem no PFL para a CFFC. PDT e PT enviaram, respectivamente, as economistas Márcia Cíbilis Viana Rio de Janeiro, primeiro mandato, originária do próprio partido e Maria da Conceição Tavares, também do Rio de Janeiro e com um mandato, com origem no PMDB, para a CFT.

Nota-se que das comissões de foco puramente econômico (CEIC, CFT e CFFC), a CFT é a que concentra os economistas de maior notoriedade, como Delfin Neto, Yeda Crusius e Maria da Conceição Tavares. O PFL, na ausência de um economista com a mesma projeção dos acima citados, preferiu indicar um economista como Rubem Medina para a CEIC, colocando Benito Gama e Manoel Castro na CFT, preterindo o critério da *seniority* em favor da lealdade política uma vez que, estes, além de serem da Bahia onde o PFL é tradicionalmente forte, possuem vínculos partidários

estáveis com um número reduzido de filiações. Ainda um dado relevante é o fato de Manoel de Castro ser membro do Diretório Nacional do PFL, o que indica uma participação na linha programática do partido.

TABELA 5

Especialização prévia/Ocupação profissional dos membros titulares da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público por partido

1995/1999

esp. Prévia ocup. Prof. partidos	DIR	ECON	AGR	ENG	MED	PED	ADM EMP	EMP	FUN PUB	MIL	REL	SIND	PRD RUR	OUT	total
PFL	1		1	1	1										4
PSDB	1													1	2
PMDB	1				1		1		2						5
PPR							1			1				1	3
PTB															
PDT	2														
PT	1						1								2
PSB	1											3		1	6
PPS															1
PcdoB															
PL							1								1
PPE															
PPD		1													
TOTAL	7	1	1	1	2		4		2	1		3	1	3	26

DIR.- direito; ECON.- economia; AGR. — agronomia; ENG.- engenharia; MED.- medicina; PED.- pedagogia; ADM EMP.- administração de empresas; EMP.- empresário; FUN PUB.- funcionário público; MIL.- militar; REL.- religioso; SIND.- sindicalista; PRD RUR.- produtor rural; OUT.- outros.

.Por fim, a CTASP, como foi dito, apresentou uma inversão no padrão de recrutamento do PFL com a difusão da *especialização prévia* de seus deputados. Enquanto nesta comissão o recrutamento de juristas e administradores de empresas foi predominante entre os demais partidos, o PFL indicou apenas um jurista preenchendo restante de suas vagas, com um agrônomo, um engenheiro e um médico. Cabe observar, no entanto, que o deputado com formação em medicina é Inocêncio Oliveira, de Pernambuco, com 6 mandatos, origem na ARENA e membro do Diretório Nacional. Outro detalhe importante é o envio de três sindicalistas, pelo PT, para compor esta comissão. São eles: Miguel Rosseto e Paulo Paim, ambos do Rio Grande do Sul, com 1 e 3 mandatos, respectivamente, e Jair Meneguelli, de São Paulo, com 1 mandato. Todos os três deputados com origem no próprio PT.

2.1.3 Comissões de Foco Social

A seqüência de tabelas abaixo apresenta a composição profissional das comissões denominadas como de foco social. Suas atribuições dizem respeito a políticas públicas dirigidas a proteção do meio ambiente, das minorias sociais e do consumidor, no caso da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (tabela 6), políticas educacionais e regulamentação do sistema educacional, no caso da Comissão de Educação, Cultura e Desporto (tabela 7), regulamentação e organização do sistema de

saúde, seguridade social e defesa dos direitos humanos nos casos das Comissões de Seguridade Social e Família (tabela 8) e de Direitos Humanos (tabela 9).

Como pode ser visto, em contraste com CCJR e as comissões de foco econômico-administrativo, as comissões sociais apresentam uma dispersão em termos de formação acadêmica de seus componentes, exceto na CSSF que demonstra haver uma concentração de parlamentares com formação em medicina.

Dentre alguns destaques ilustrativos, encontra-se a indicação de Sarney Filho, do PFL de Maranhão, com formação jurídica, 4 mandatos e com origem na ARENA para a CDCMAM. Ainda nesta comissão, estão presentes Gilney Viana, médico epidemiologista, do PT do Mato Grosso, 1 mandato, membro do Diretório Nacional e com origem no próprio partido. Por fim, destaca-se ainda, a presença de Fernando Gabeira, jornalista (classificado como "outras") membro do Partido Verde (PV classificado como "pequenos partidos de esquerda- PPE") do Rio de Janeiro, 1 mandato e originário do próprio partido.

TABELA 6

Especialização prévia/Ocupação profissional dos membros titulares da
Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias por
partido

1995/1999

esp. Prévia ocup. Prof. partidos	DIR	ECON	AGR	ENG	MED	PED	ADM EMP	FUN PUB	MIL	REL	SIND	PRD RUR	OUT	Total
PFL	1			1									2	4
PSDB	1				1								1	3
PMDB					1								1	2
PPR														
PTB													1	1
PDT							1							1
PT		1			1									2
PSB						1	1							2
PPS														
PcdoB													1	1
PL	1													1
PPE													1	1
PPD	2							1				1		4
TOTAL	5	1		1	3	1	2	1				1	7	22

DIR.- direito; ECON.- economia; AGR. — agronomia; ENG.- engenharia; MED.- medicina; PED.- pedagogia; ADM EMP.- administração de empresas;
EMP.- empresário; FUN PUB.- funcionário público; MIL.- militar; REL.- religioso; SIND.- Sindicalista; PRD RUR.- produtor rural; OUT.- outros.

As comissões de Educação, Cultura e Desporto e de Direitos Humanos não apresentam aspectos relevantes em termos de suas composições profissionais. No que se refere a experiência parlamentar de seus membros, salienta-se a presença de Paes de Andrade, do PMDB do Ceará, com formação jurídica, 8 mandatos e com origem no PSD, na CDH, e as presenças de Álvaro Vale, do PL do Rio de Janeiro, com 6 mandatos e origem na UDN e Nelson Marchezan, do PPR do Rio Grande do Sul, com 4 mandato e originário do PDC (PPD). Ambos com formação jurídica e membros da CECD

Considerando-se que a formação pedagógica seria um requisito importante para uma atuação tecnicamente qualificada na CECD, nota-se apenas a presença de Esther Grossi, do PT do Rio Grande do Sul, com 1 mandato e origem no PT e de Marisa Serrano, do PMDB do Mato Grosso do Sul, também com 1 mandato e origem na ARENA

TABELA 7

Especialização prévia/Ocupação profissional dos membros titulares da
Comissão de Educação, Cultura e Desporto por partido

1995/1999

esp. Prévia ocup. Prof. partidos	DIR	ECON	AGR	ENG	MED	PED	ADM EMP	EMP	FUN PUB	MIL	REL	SIND	PRD RUR	OUT	total
PFL				1				1					1		3
PSDB	1							1						1	3
PMDB					1	1		1						1	4
PPR	2						1								3
PTB	1														1
PDT	2														2
PT	1					1									2
PSB								1							1
PPS															
PcdoB														2	2
PL	1														1
PPE															
PPD											1				1
TOTAL	8			1	1	2	1	4			1		1	4	23

DIR.- direito; ECON.- economia; AGR. — agronomia; ENG.- engenharia; MED.- medicina; PED.- pedagogia; ADM EMP.- administração de empresas;
EMP.- empresário; FUN PUB.- funcionário público; MIL.- militar; REL.- religioso; SIND- Sindicalista; PRD RUR.- produtor rural; OUT.- outros.

TABELA 8

Especialização prévia/Ocupação profissional dos membros titulares da
Comissão de Seguridade Social e Família por partido

1995/1999

esp. Prévia ocup. Prof. partidos	DIR	ECON	AGR	ENG	MED	PED	ADM EMP	EMP	FUN PUB	MIL	REL	SIND	PRD RUR	OUT	total
PFL	2				3									1	6
PSDB	1				6									1	8
PMDB					5				1					2	8
PPB	1					1									2
PTB	1				2										3
PDT					2									1	3
PT					3									1	4
PSB	1														1
PPS					1										1
PcdoB					1										1
PL															
PPE															
PPD					2										3
TOTAL	6				25	1		1	1					6	40

DIR.- direito; ECON.- economia; AGR. — agronomia; ENG.- engenharia; MED.- medicina; PED.- pedagogia; ADM EMP.- administração de empresas;
EMP.- empresário; FUN PUB.- funcionário público; MIL.- militar; REL.- religioso; SIND — Sindicalista; PRD RUR.- produtor rural; OUT.- outros.

TABELA 9

Especialização prévia/Ocupação profissional dos membros titulares da
Comissão de Direitos Humanos por partido

1995/1999

esp. Prévia ocup. Prof. partidos	DIR	ECON	AGR	ENG	MED	PED	ADM EMP	EMP	FUN PUB	MIL	REL	SIND	PRD RUR	OUT	total
PFL	1														1
PSDB															
PMDB	1					1									2
PPR															
PTB															
PDT		1							1						2
PT														1	1
PSB															
PPS															
PcdoB															
PL															
PPE															
PPD															
TOTAL	2	1				1			1					1	6

DIR.- direito; ECON.- economia; AGR. --- agronomia; ENG.- engenharia; MED.- medicina; PED.- pedagogia; ADM EMP.- administração de empresas;
EMP.- empresário; FUN PUB.- funcionário público; MIL.- militar; REL.- religioso; SIND- Sindicalista; PRD RUR.- produtor rural; OUT.- outros.

Quanto a composição da CSSF, encontra-se como já foi dito, a maior presença de quadros com formação direcionada às atribuições desta comissão. O PSDB, salienta-se como o partido que indicou o maior número de médicos. Entre seus parlamentares destaca-se Carlos Marconi de Minas Gerais, com 3 mandatos e origem no PMDB, os demais, com exceção de Ayres da Cunha, São Paulo, com 2 mandatos, possuem 1 mandato apenas e origem partidária diversificada.

O PMDB vem em segundo lugar em número de médicos destacados, com cinco deputados. Dos seus parlamentares com formação em medicina, o mais experiente na Câmara dos Deputados é Euler Ribeiro, do PMDB do Amazonas, com 2 mandatos e originário do próprio PMDB. O restante possui apenas o primeiro mandato e origem no próprio partido ou no MDB.

O PT e o PFL apresentam o mesmo número de deputados, com formação médica, nesta comissão. Todos os três deputados do PFL estão em sua primeira legislatura e do PT, destaca-se Eduardo Jorge, de São Paulo, com 3 mandatos e apenas uma filiação.

Dos partidos com menor representação na Câmara dos Deputados, destacam-se as presenças de Sérgio Arouca (PPS) e Jandira Feghali (PC do B), ambos do Rio de Janeiro e com 2 mandatos.

2.1.4 Comissões de Foco Regional

As comissões agrupadas em torno do foco regional são aquelas cujas atribuições dizem respeito à implementação de políticas públicas que podem ser de interesse específico para cada região do país, conforme suas características econômicas e geográficas..

A primeira, deste grupo, é a Comissão de Agricultura e Política Rural que, além de outros assuntos relacionados a agricultura, trata do sistema nacional de crédito rural. A segunda é a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática que estuda as políticas de incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico, bem como a concessão de emissoras de radiodifusão e televisão. A terceira é a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior responsável pela política de desenvolvimento urbanístico de interesses federais, estaduais e municipais. A quarta é a Comissão de Viação e Transporte, responsável pelos assuntos referentes aos sistemas de transporte aéreo, marítimo, rodoviário e ferroviário, bem como a ordenação e exploração destes serviços. Por fim, a Comissão de Minas e Energia que trata das questões relacionadas ao sistema de recursos minerais, hídricos e gestão do sistema de energia.

TABELA 10

Especialização prévia/Ocupação profissional dos membros titulares da
Comissão de Agricultura e Política Rural por partido

1995/1999

esp. Prévia ocup. Prof. partidos	DIR	ECON	AGR	ENG	MED	PED	ADM EMP	EMP	FUN PUB	MIL	REL	SIND	PRD RUR	OUT	total
PFL	1		1		1		1						6		10
PSDB					2								1		3
PMDB	2				4		1						4		11
PPR													5	1	6
PTB	1							1					2		4
PDT													3		3
PT	1										1			3	5
PSB													1	1	2
PPS															
PcdoB															
PL															
PPE															
PPD		1													5
TOTAL	5	1	1		7		2	1			1		26	5	49

DIR.- direito; ECON.- economia; AGR. --- agronomia; ENG.- engenharia; MED.- medicina; PED.- pedagogia; ADM EMP.- administração de empresas;
EMP.- empresário; FUN PUB.- funcionário público; MIL.- militar; REL.- religioso; SIND.- Sindicalista; PRD RUR.- produtor rural; OUT.- outros.

Sob o ponto de vista da composição profissional nota-se que, das cinco comissões, a CAPR é a que apresenta maior número de parlamentares com *especialização prévia/ocupação profissional* relacionadas diretamente com a área temática da comissão para qual foram designados, isto é, um grande número de produtores rurais. Por ordem de concentração de parlamentares com capacidade técnica, a CME vem em seguida, com um grande número de engenheiros. As demais comissões não apresentam números significativos, em termos de concentração profissional.

Começando a análise do perfil dos parlamentares pela CAPR, podemos notar que os dois partidos que mais indicaram deputados ligados à produção rural foram o PFL, com 6 e o PPR, com 5, o que confirma a base rural desses partidos; em seguida vem o PMDB com 4 deputados e o PDT com 3. O PTB e demais pequenos partidos de direita indicaram juntos 6 parlamentares.

Analisando-se agora, a experiência parlamentar e a origem partidária dos produtores rurais alocados na CAPR (tabela 10), encontram-se no PFL os deputados com maior número de mandatos, sendo o mais experiente, Osvaldo Coelho de Pernambuco, com 6 mandatos e Adauto Pereira da Paraíba, com 4, sendo ambos originários do PDS. Os demais deputados indicados pelo PFL ligados à produção rural estão em média no primeiro

mandato e possuem origem partidária homogênea, ou seja, todos são oriundos de partidos situados a direita do espectro político. O PPR ocupa uma posição logo abaixo do PFL, no que tange ao envio de produtores rurais com experiência na Câmara dos Deputados. Seus parlamentares mais experientes, nesta categoria, são Cleonânio Fonseca, de Sergipe, com 3 mandatos e origem na UDN e Roberto Balestra, de Goiás, também com 3 mandatos e originário da ARENA. Embora a análise da experiência parlamentar tenha se concentrado no número de mandatos na CD, é digno de nota o fato de que, Cleonânio Fonseca possui uma larga experiência parlamentar anterior com 1 mandato como vereador, 4 como deputado estadual, 1 como prefeito além de atividades partidárias regionais. O restante dos deputados do PPR assemelha-se aos do PFL quanto a origem e experiência na CD. PMDB, PTB e PPDs apresentam índices de experiências parlamentares mais modestos entre seus produtores rurais indicados para a CAPR. O PDT indicou 3 produtores rurais, todos em seu primeiro mandato com origem difusa.

Comparando-se, agora, os padrões de recrutamento entre PT e PSB (que nesta comissão formou um bloco com o PMN) é possível notar um forte contraste em termos de origem partidária. Enquanto o PSB recrutou um produtor rural (Adelson Salvador do Espírito Santo) com origem no PMDB e 3 filiações, o PT indicou 2 parlamentares diretamente ligados aos

movimentos pela reforma agrária (Adão Pretto, do Rio Grande do Sul e Padre Roque, do Paraná).

TABELA 11

Especialização prévia/Ocupação profissional dos membros titulares da
Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática por
partido

1995/1999

esp. Prévia ocup. Prof. partidos	DIR	ECON	AGR	ENG	MED	PED	ADM EMP	EMP	FUN PUB	MIL	REL	SIND	PRD RUR	OUT	total
PFL	2			2	3								2	1	10
PSDB	2				2				1					1	6
PMDB	4			1			2	3	1					1	12
PPR	3	1		1											5
PTB				3										1	4
PDT	1													2	3
PT				1			1							3	5
PSB		1													1
PPS															
PcdoB									1						1
PL	1														1
PPE															
PPD	2				1										5
TOTAL	15	2		8	6		3	3	3				2	9	53

DIR.- direito; ECON.- economia; AGR. — agronomia; ENG.- engenharia; MED.- medicina; PED.- pedagogia; ADM EMP.- administração de empresas;
EMP.- empresário; FUN PUB.- funcionário público; MIL.- militar; REL.- religioso; SIND.- Sindicalista; PRD RUR.- produtor rural; OUT.- outros.

A Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (tabela 11), Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (tabela 12) e Comissão de Viação e Transporte (tabela 13), não apresentam um forte investimento partidário no recrutamento de parlamentares com capacidade técnica específica direcionada. A CME apresenta uma concentração maior de parlamentares com formação em engenharia. Esta difusão de especializações indica que existe outros critérios de recrutamento para tais comissões e serão vistos mais adiante.

TABELA 12

Especialização prévia/Ocupação profissional dos membros titulares da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior por partido

1995/1999

esp. Prévia ocup. Prof. partidos	DIR	ECON	AGR	ENG	MED	PED	ADM EMP	EMP	FUN PUB	MIL	REL	SIND	PRD RUR	OUT	total
PFL				2											2
PSDB			1	1				1							3
PMDB	1				1			1						1	4
PPR		1											1	2	4
PTB														1	1
PDT	1														1
PT														2	2
PSB	1														1
PPS															
PcdoB															
PL					1										1
PPE															
PPD					1			1					2		4
TOTAL	3	1	1	3	3			3					3	6	23

DIR.- direito; ECON.- economia; AGR. — agronomia; ENG.- engenharia; MED.- medicina; PED.- pedagogia; ADM EMP.- administração de empresas; EMP.- empresário; FUN PUB.- funcionário público; MIL.- militar; REL.- religioso; SIND- Sindicalista; PRD RUR.- produtor rural; OUT.- outros.

TABELA 13

Especialização prévia/Ocupação profissional dos membros titulares
da Comissão de Viação e Transporte por partido

1995/1999

esp. Prévia ocup. Prof. partidos	DIR	ECON	AGR	ENG	MED	PED	ADM EMP	EMP	FUN PUB	MIL	REL	SIND	PRD RUR	OUT	total
PFL	2			1	1			1							5
PSDB	2			1	2				1						6
PMDB	3	1		3	2				2					1	12
PPR	2						1							1	4
PTB					1		2		1	1			1		6
PDT				1			1								2
PT	1											1		1	3
PSB															
PPS															
PcdoB															
PL					1										1
PPE															
PPD								1					1		2
TOTAL	10	1		6	7		4	2	4	1		1	2	3	41

DIR.- direito; ECON.- economia; AGR. --- agronomia; ENG.- engenharia; MED.- medicina; PED.- pedagogia; ADM EMP.- administração de empresas; EMP.- empresário; FUN PUB.- funcionário público; MIL.- militar; REL.- religioso; SIND.- Sindicalista; PRD RUR.- produtor rural; OUT.- outros.

TABELA 14

Especialização prévia/Ocupação profissional dos membros titulares
da Comissão de Minas e Energia por partido

1995/1999

esp. Prévia ocup. Prof.	partidos	DIR	ECON	AGR	ENG	MED	PED	ADM EMP	COMIL	FUN PUB	MIL REL	SIND	PRD RUR	OUT	total
	PFL	2			3										5
	PSDB				3										3
	PMDB		1												1
	PPR	1													1
	PTB	1												1	2
	PDT	1			1										2
	PT				1							2			3
	PSB														
	PPS														
	PcdoB														
	PL														
	PPE														
	PPD				1	1	1	1	1						4
	TOTAL	5	1		9	1	1	1	1			2		1	21

DIR.- direito; ECON.- economia; AGR. — agronomia; ENG.- engenharia; MED.- medicina; PED.- pedagogia; ADM EMP.- administração de empresas; EMP.- empresário; FUN PUB.- funcionário público; M IL.- militar; REL.- religioso; SIND.- Sindicalista; PRD RUR.- produtor rural; OUT.- outros.

2.1.5 Comissões de Foco Externo

Encerrando a apresentação dos dados relativos à composição das comissões no que tange a *especialização prévia/ocupação profissional* dos parlamentares segundo seus partidos, as tabelas acima mostram o resultados encontrados nas duas comissões de foco externo. Tanto a Comissão de Defesa Nacional (tabela 15), quanto a Comissão de Relações Exteriores (tabela 16) são responsáveis pela política externa brasileira com atribuições direcionadas às áreas de diplomacia, tratados e direitos internacionais e política de defesa nacional. Embora o artigo 25, parágrafo segundo do Regimento Interno da CD limite a dupla titularidade apenas às comissões da Amazônia e de Desenvolvimento Regional e de Direitos Humanos, a Resolução n.15, que modifica este parágrafo, é de 1996 quando já havia iniciado a 50* Legislatura, portanto, posterior a compilação dos dados do presente trabalho o que explica a ocorrência de casos de deputados com participação como titular em outras comissões

TABELA 15

Especialização prévia/Ocupação profissional dos membros titulares da
Comissão de Defesa Nacional por partido

1995/1999

esp. Prévia ocup. Prof. partidos	DIR	ECON	AGR	ENG	MED	PED	ADM EMP	EMP	FUN PUB	MIL	REL	SIND	PRD RUR	OUT	total
PFL	2	3		1											6
PSDB				2										1	3
PMDB					1		2							2	5
PPR	2			1											3
PTB															
PDT				1										1	2
PT														2	2
PSB															
PPS															
PcdoB															
PL													1		1
PPE															
PPD									1					1	2
TOTAL	4	3		5	1		2		1	1			1	7	24

DIR.- direito; ECON.- economia; AGR. — agronomia; ENG.- engenharia; MED.- medicina; PED.- pedagogia; ADM EMP.- administração de empresas;
EMP.- empresário; FUN PUB.- funcionário público; MIL.- militar; REL.- religioso; SIND- Sindicalista; PRD RUR.- produtor rural; OUT.- outros.

TABELA 16

Especialização prévia/Ocupação profissional dos membros titulares da
Comissão de Relações Exteriores por partido

1995/1999

esp. Prévia ocup. Prof.	partidos	DIR	ECON	AGR	ENG	MED	PED	ADM EMP	EMP	FUN PUB	MIL	REL	SIND	PRD RUR	OUT	total
	PFL	4												1		5
	PSDB	1	1		1											4
	PMDB	2				1										3
	PPR		1					1								2
	PTB													1		1
	PDT	1				1										2
	PT	1														1
	PSB							1								1
	PPS															
	PcdoB				1											1
	PL															
	PPE															
	PPD													1		1
	TOTAL	9	2		2	3		2						3		21

DIR.- direito; ECON.- economia; AGR. — agronomia; ENG.- engenharia; MED.- medicina; PED.- pedagogia; ADM EMP.- administração de empresas; EMP.- empresário; FUN PUB.- funcionário público; MIL.- militar; REL.- religioso; SIND- Sindicalista; PRD RUR.- produtor rural; OUT.- outros.

Comparando a composição ocupacional das 2 comissões, é possível notar que o PFL salienta-se como o partido que mais investiu em capacidade técnica, indicando 2 juristas para a CDN, e 4 para a CRE, esta concentrando o maior número de juristas. Os perfis dos parlamentares com formação jurídica, destacados pelo partido, estão dispostos na seguinte ordem: os mais experientes são Antônio Ueno do Paraná, 8 mandatos e origem no PSD e Leur Lomanto, da Bahia, 6 mandatos e originário da ARENA. Ainda na área jurídica, o PSDB destacou Franco Montoro, de São Paulo, com 4 mandatos com origem no PDC (PPD), Luiz Henrique, do PMDB de Santa Catarina, com 5 mandatos e origem no MDB, Renan Kurtz, do PDT gaúcho, no primeiro mandato e originário do antigo PTB e, ainda, Sandra Starling, do PT de Minas Gerais, com 2 mandatos e oriunda do próprio PT.

Em termos de experiência na Câmara dos Deputados, destacam-se as presenças de Cunha Bueno, do PPR de São Paulo, com 6 mandatos, origem na ARENA, Aécio Neves, do PSDB de Minas Gerais, com 3 mandatos e oriundo do PMDB, Haroldo Lima, PCdoB da Bahia, com 4 mandatos e originário do PMDB, Carlos Cardinal, do PDT do Rio Grande do Sul, com 3 mandatos e com a primeira filiação no MDB na CRE e José Genoíno e Paulo Delgado, do PT na CDN (também presentes na CCJR).

Mesmo que a variável *especialização prévia/ocupação profissional* seja passível de algumas imprecisões e que, referências a formação

Mesmo que a variável *especialização prévia/ocupação profissional* seja passível de algumas imprecisões e que, referências a formação acadêmica dos parlamentares sejam indicadores relativos, os dados mostram que os critérios de afinidades temáticas são observados dentro de vetores político-partidários. Em outras palavras, *especializações prévias* fazem parte da "economia de recrutamento partidário" como um "bem" de valor agregado. Na medida que existam abundância de uma determinada *especialização* em algum partido, o mesmo pode dispor desse "bem" para aumentar a eficácia de sua ação.

2.1.6 Mandatos na Câmara dos Deputados e participação em Comissões Pemanentes

A observação da trajetória percorrida pelo legislativo norte-americano rumo à sua consolidação como instituição mostra a crescente valorização da regras de *seniority* como critério de preenchimento das vagas em comissões⁸² Mesmo sabendo-se que quebras das regras de antiguidade indicam o fortalecimento do controle partidário sobre seus parlamentares⁸³, seria razoável supor que a *especialização prévia* somada ao número de mandatos de um parlamentar, aumentasse seu "valor agregado", pois este além de reunir a qualificação técnica, o deputado agregaria, também, a experiência política, com o conhecimento dos mecanismos de atuação institucionais. Dessa forma, a distribuição deste "bem" ocuparia um lugar

⁸² POLSBY, Nelson W. Ope. Cit.

⁸³ Cox, Gary W. & McCubbins, Mathew. Op. cit

privilegiado nas estratégias partidárias enviando para comissões importantes parlamentares que agregassem este valor.

Os dados revelam que há nuances nas estratégias partidárias para a composição das comissões que vão além do critério da especialização prévia. Um bom exemplo é o perfil de recrutamento do PFL. Sendo o partido que dispõe, juntamente com o PMDB de oferta mais abundante, em termos de deputados com qualificação especializada⁸⁴ na Câmara dos Deputados, o PFL mostra "violações" na regra de *seniority* indicando parlamentares com menor número de mandatos na CD, para comissões estratégicas. Um caso típico de violação da regra de *seniority* são as indicações de Rubem Medina para a CEIC e Benito Gama para a CFT. Os dois parlamentares possuem formação acadêmica em economia, sendo que, o primeiro possui 8 mandatos na CD somando mais que o dobro que o segundo. Os perfis dos demais parlamentares indicados para a CFT indica a relevância estratégica desta comissão, o que levaria a supor que um parlamentar com especialização e longa trajetória na CD seria o destacado pelo seu partido para a comissão mais importante da área econômica.

A opção do PFL em colocar Benito Gama na CFT ao invés de Rubem Medina pode ser interpretada com base em suas trajetórias partidárias. Como já foi dito acima, Rubem Medina teve como origem partidária o MDB

⁸⁴ Ver gráfico 9 em anexo.

sendo posteriormente filiado ao PDS, ingressando no PFL, PRN e retornando ao PFL. Embora sua trajetória de filiações partidárias mostre uma permanência em partidos de direita, contendo apenas uma mudança brusca inicial (MDB — PDS), a trajetória de Benito Gama, apresenta um vínculo partidário menos volátil, com origem no PDS e maior permanência no PFL.

Tal fato sugere que os partidos optam por indicar para as comissões estratégicas, membros que por sua trajetória político-partidária são tidos como, comprovadamente, leais à agremiação. Diante disto, os indicadores relativos ao número de mandatos dos parlamentares nem sempre representam um retrato fiel em termos de medida da experiência parlamentar de seus quadros pois, muitas vezes, deputados com elevado número de mandatos também possuem números proporcionais de filiações.

As tabelas abaixo mostram a média e o desvio padrão dos mandatos na Câmara dos Deputados distribuídas por partido e comissão.

TABELA 17

Média de mandatos na Câmara de Deputados dos membros titulares das Comissões Permanentes por partido

1995/1999

Comissão partidos	econômico/administrativo			sociais			regionais				externo			s c	total				
	ccjr	ceic	cft	cfcc	ctasp	cdcnam	cecd	cssf	cdh	capr	ccfci	cdui	cvt			cme	cdn	cre	
PFL	2,1	2,1	2,1	2,2	3,2	2,2	1,6	2	1	2,1	3,1	1,5	2,4	2		3,8	3,2	2,4	
PTB	3,3		3			1	1			1,7	1,2	4		1		2	5	2,1	
PSDB	1,5	1,6	1,5	2	2	1	1,3	1,6		1,6	1,6	1	1			2,5	2,2	1,5	
PMDB	1,8	1,5	1,6	1,4	1,8	1	1	1,6	4,5	1,1	1,8	1,2	2	2,7		4	2	1,8	
PPR	4	1,2	2,5	2	1,6		2	2,5		2,1	1,6	2	2	1		4	3,6	2,3	
PDT	2	2,5	2,3	2	5,5	1	1	1,3	2,5	1	1	5	1	3,5		2		2	
PT	2,2	1	1,3	1,7	1,6	1	1	1,5	2	1,4	1,6	1	1,3	1		2	2	1,5	
PSB	1		2	3	7	1,5	1	2		1	2	2				1	1	1,9	
PPS				3				2										2,5	
PcdoB	3	2		2		2	1	2			1					4	1	1,9	
PL	1		1	2	2	2	6				1	2	2		5		2	2,2	
PPE	1					1					1							2	1
PPD	2,6	3,2	2	1,6	1	1,5	4	2		1,6	1,8	1,7	2,5	2	1	4	1,6	2	

S C — sem comissão

TABELA 18

Desvio padrão dos mandatos na Câmara de Deputados dos membros
titulares das Comissões Permanentes por partido

1995/1999

Comissão partidos	econômico/administrativo				sociais				regionais						externo			s c	total
	ccjr	ceic	cft	cffc	ctasp	cdcmam	cecd	cssf	cdh	capr	cctci	cdui	cvt	cme	cdn	cre			
PFL	1	2,6	0,9	1,2	1,8	1,2	0,5	1,2	1	1,6	1,9	0,7	1,3	0,7		3	0,9	1,6	
PTB	1,5		0	0				1,7		0,9	0,5		0,7	0			0	1,2	
PSDB	0,7	0,5	0,8	1,7	1,4	0	0,5	0,7		1,1	1	0	0		1,5	0,9	0,9		
PMDB	0,7	1	0,7	0,7	0,8	0	0	0,7	4,9	0,4	0,5	0,4	1,8	0,9	1	1	1	1,1	
PPR	2,2	0,4	0,8	1	0,5		1,7	0,7		0,7	0,8	1,1	2		2,8	3,7	1,6		
PDT	1,7	2,1	1,1		0,7		0	0,5	0,7	0	0		0	3,5	1,4		1,5		
PT	1,3	0	0,5	0,5	0,8	0	0	1		0,5	0,8	0	0,5	0			0,7		
PSB						0,7				0							1,5		
PPS																	0,7		
PcdoB							0										0,9		
PL	0																1,6		
PPE																			
PPD	2	2,2	1,4	0,5	0	0,5		1		0,8	0,4	0,5	0,7	0,8			0,5	1,1	

S C — sem comissão

É possível observar que a média dos mandatos na Câmara dos Deputados não revela, por si só, a importância das Comissões para os partidos, o que confirma a hipótese, ou seja, a de que o indicador de experiência na CD nem sempre está ligado à *lealdade política*, o que torna nulo, em muitos casos o critério de *seniority*. No caso do PFL isto pode ser claramente notado. Das três comissões que apresentam deputados com mandatos acima da média (2,4) a CTASP e a CCTCI estão representadas por membro que apresentam uma correspondência entre experiência parlamentar e vínculo partidário mais estreito, Inocêncio Oliveira e Humberto Souto. Na CRE o desvio para cima, em relação a média partidária, é obtido com a presença de Antônio Ueno, já comentado.

Chama a atenção a discrepância entre as médias do PMDB em relação ao PFL, ambos fundadores da Nova República, que restaurou o multipartidarismo. O PMDB salientou-se como o partido mais antigo e de maior representação no Legislativo federal demonstrando, assim, uma forte presença em termos de capacidade eleitoral. A média partidária (última coluna à direita) de 1,8 indica a alta taxa de renovação de sua bancada. Naturalmente, a distribuição das médias de mandatos dos deputados do PMDB refletem essa escassez de membros experientes. Desvios em relação a média partidária, no caso do PMDB, são encontrados na CDH com 4,5 e CRE com 4,0, a primeira mostra um desvio padrão ainda mais acentuado com 4,9 enquanto a CRE tem um desvio de apenas 1. Tais resultados

materializam-se com as indicações de Paes de Andrade para a CDH e Luiz Henrique para a CRE, ambos os casos também já comentados.

Já, o PPR e o PDT alcançam uma média de mandatos similar ao PFL com 2,3 e 2 respectivamente. Em que pese a mudança na denominação da legenda do primeiro, passando de PDS para PPR, ambos estrearam na arena eleitoral em 1982, juntamente com o PMDB. A distribuição das médias de mandatos entre as comissões, referentes aos dois partidos, demonstram padrões díspares de recrutamento. O PPR concentra seus parlamentares mais experientes na CCJR, CRE, CSSF, CFT e CAPR. O PDT apresenta sua distribuição na seguinte ordem: CTASP, CDUI, CME, CEIC, CDN, CDH e CCJR. Outro partido com ingresso na arena eleitoral na mesma data que PPR e PDT, o PTB, apresenta um padrão de alocação, de acordo com a experiência na CD, privilegiando seus parlamentares com mais tempo de casa, com indicações para a CDUI, CCJR e CFT.

Entre os partidos com menor representação na CD, PSB e PL optaram, respectivamente, por indicar seus parlamentares mais antigos para a CTASP e CECD. A distribuição de mandatos entre os pequenos partidos de direita apresenta médias elevadas na CECD, CRE, CEIC e CCJR.

Comparando-se agora, PT e PCdoB é possível notar a existência de critérios de antigüidade. Embora desprovidos de quadros tecnicamente

qualificados, os dois partidos apresentam médias de mandatos similares, com 1,5 para o PT e 1,9 para o PCdoB, além disso, estes possuem os mais elevados percentuais de recrutamento parlamentar endógeno. A distribuição das médias de ambos mostram claramente a indicação dos deputados com mais experiência para as comissões que se destacam por sua importância estratégica. Os membros destacados pelos dois partidos para a CCJR e a CRE mostram as maiores médias de mandatos, sendo inclusive superiores a média geral dos dois partidos.

Um fator importante a ser assinalado, é o fato de que o PT apresenta um crescimento eleitoral contínuo, bem como a manutenção dos mandatos de seus parlamentares, desde seu ingresso na arena eleitoral. Desse modo, as médias menores em termos de mandatos na CD refletem o crescimento de sua bancada.

Uma última variável a ser testada nesta seção diz respeito a participação como titular em comissões durante mandatos anteriores. Foram somadas todas as Comissões Permanentes nas quais cada deputado participou como titular e extraída a média partidária geral e a correspondente a cada comissão, buscando encontrar regularidades que permitam obter indicadores de critérios de promoção para comissões estratégicas de membros já testados em outras comissões. As tabelas abaixo mostram a média e o desvio padrão deste indicador.

TABELA 19

Média de participação dos membros das Comissões Permanentes como
titulares em mandatos anteriores por partido

1995/1999

Comissão partidos	econômico/administrativo			sociais			regionais				externo		s c	total				
	ccjr	ceic	cft	cffc	ctasp	cdcmm	cecd	cssf	cdh	capr	cctci	cdui			cvt	cme	cdn	cre
PFL	1,5	0,4	2,1	1,7	2,7	1	1,3	1,1	0	1,2	2,9	1	2,	1,2		1,8	3,5	1,7
PTB	3,6		2,5	1,5		0	0	2		0,7	0,5	0	1,05	0		2	4	1,7
PSDB	0,6	1	0,5	2,4	1	0	0,3	0,7		1,3	0,5	0	0			0,7	0,5	0,6
PMDB	1,3	0,5	0,5	0,8	1,2	0	0	1	0	0,5	1,5	0,2	0,8	2,5		2,3	1,7	0,9
PPR	3	0,6	1,6	2	1,6		0,6	2		1,8	0,4	0,5	2,3	0		1	1,3	1,4
PDT	0,3	1	1,6	1	3,5	0	0	0,3	1,5	0	0	4	0,3	3		0,5	0	1
PT	1,8	0	1	1,7	0,6	0	0	1	2	0,4	0,8	0		0		3	1	0,8
PSB	0		1	5	5	0	0	4		0	1	1				0	0	1,2
PPS				3				1										2
PcdoB	2	1		2		1	0	2			0					4	0	1,2
PL	0		0	3	1	2	4				0	3	4		3		5	2
PPE						0												0
PPD	1,3	1,5	2	1,3	0	0,7	4	2			1,8	1,5	3,5	2,7	0	2		1,5

S C — sem comissão

TABELA 20

Desvio padrão de participação como titular nas Comissões
Permanentes em mandatos anteriores por partido

1995/1999

Comissão partidos	econômico/administrativo				sociais				regionais				externo		s c	total		
	ccjr	ceic	cft	cffc	ctasp	cdcnam	cecd	cssf	cdh	capr	cctci	cdui	cvt	cme			cdn	cre
PFL	1,5	0,7	1,9	1,2	0,9	0,8	1,5	1,8		1,9	3,1	1,4	2,4	0,8		1,3	1	1,8
PTB	1,5		0,7	0,7				3,4		0,9	1		1,7	0			1,4	1,9
PSDB	1	1	0,8	2,8	1,4	0	0,5	1		2,3	0,8	0	0			1,5	0,5	1,2
PMDB	1,5	1	0,5	1,4	1,3	0	0	1,1	0	1,2	1,3	0,4	1	0,5		0,5	0,9	1,1
PPR	2,5	1,3	1	2,6	1,5		1,1	1,4		1,1	1,3	1	4			0	1,1	1,7
PDT	0,5	1,4	1,5		2,1		0	0,5	2,1	0	0		0	4,2		0,7		1,6
PT	2	0	1,7	1,5	0,8	0	0	2		0,5	1,3	0	0,5	0				1,2
PSB						0				0								1,9
PPS																		1,4
PcdoB							0											1,3
PL	0																	1,8
PPE																		
PPD	1,1	1,2	2,1	1,5	0	1,5		2		1,5	1,4	1,2	0,7	2,7	2	1,1	1,5	

S C — sem comissão

Embora este indicador não reflita uma estreita correlação entre mandatos na CD e participação em comissões, pode-se supor, com base nos números de vagas disponíveis e nos dados biográficos dos Deputados, que a grande maioria dos parlamentares ao longo de suas trajetórias, percorrem as mais diversas comissões. Como o tempo de permanência dos parlamentares em comissões gira em torno de dois anos (ver tabela 26), pode haver discrepâncias entre o número de mandatos e número de comissões, por exemplo, um deputado em seu segundo mandato pode apresentar participação em quatro comissões, ficando um ano em cada. Todavia, é possível acreditar que este indicador reflita a média dos casos, sendo atribuído o número zero para os deputados em seu primeiro mandato, facilitando o contraste com a tabela 17.

No caso do PT e do PCdoB os dados confirmam a explicação a respeito da antigüidade como critério de promoção. Os membros destes partidos na CCJR e na CRE apresentam médias de titularidade (número de comissões para as quais foram indicados como titulares em mandatos anteriores) correspondentes a média do número de mandatos. PFL e PTB apresentam médias totais idênticas, com algumas variações interessantes. Na CCJR os indicados pelo PFL possuem uma participação ligeiramente inferior (1,5) a média total do partido (1,7), enquanto no PTB a média nesta comissão é superior (3,5) a do partido (1,7). Nas comissões econômicas a

média de titularidade dos deputados do PFL apresenta correspondência com a média dos mandatos apenas na CFT, sendo inferior nas demais.

Ao analisar os indicadores médios do PMDB, tendo em vista a expressão de sua bancada e de seu tempo de existência como partido, encontram-se, comparativamente aos demais partidos, os menores indicadores de participação em comissões, confirmando a ausência de deputados com carreiras estáveis.

As disparidades existentes em termos de especialização, uniformidade e experiências encontradas em cada bancada, sugerem a necessidade de explicações complementares às evidências empíricas já demonstradas por Santos e Marengo.

Santos⁸⁵ parte da premissa de que determinadas comissões apresentam o critério da especialização como “barreira de entrada” constringendo os partidos a optarem entre a *lealdade* e a *especialização prévia*. Os dados de Santos apontam uma alta especialização na CCJR, CAPR e CSSF com predomínio de parlamentares com formação direcionada para o foco destas comissões. Já Marengo⁸⁶, analisando o preenchimento dos cargos de Presidência da Câmara de Deputados, Lideranças Partidárias e Presidência das Comissões Permanentes, constata que o critério da

⁸⁵ SANTOS, Fabiano. Op. cit.

⁸⁶ SANTOS, André Marengo dos. Op. cit.

antigüidade nem sempre é observado pelos partidos que, em grande parte, preterem o seu parlamentar com mais tempo de permanência na CD em favor de um com menos experiência.

Os dados expostos nesta seção sugerem a possibilidade de explicações complementares as já encontradas pelos dois pesquisadores. Conforme já foi dito, a *especialização prévia/ocupação profissional* é, de fato, um critério observado pelos partidos. Apesar das dificuldades empíricas que envolvem a utilização desta variável dentro de níveis de precisão exigidos pela atividade científica, algumas comissões apresentam alta concentração de parlamentares com determinadas formações. Todavia, a observação deste critério depende dos “recursos disponíveis” em cada partido, bem como da “racionalidade” empregada na utilização deste recurso.

A soma da *especialização prévia* com a *experiência* na Câmara dos Deputados também mostra-se como um critério que deve ser relativizado não somente pelo efeito *turnover* que torna escasso o número de parlamentares que conseguem manter uma longa carreira na Casa, mas também pelo fato de que, entre os deputados com longa carreira, raros são os casos dos que apresentam vínculos partidários estáveis.

Assim sendo, a busca de explicações complementares precisa levar em conta as diversidades partidárias uma vez que, os partidos possuem o monopólio sobre a disposição dos cargos existentes no Legislativo.

2.2 Lealdades partidárias e arenas políticas

Aceitas como válidas as premissas de que os partidos exercem o controle sobre a composição das Comissões Permanentes e que o padrão de recrutamento está relacionado com cada configuração partidária, esta seção se detém em indicadores que possam esclarecer as relações entre partido e padrão de recrutamento. Para tanto, três premissas são fundamentais. A primeira diz respeito a homogeneidade dos partidos, a segunda trata da conexão entre parlamento e estrutura partidária e, por fim, a relação entre partido e governo.

2.2.1 Trajetórias e Vínculos Partidários

Visto que, migrações partidárias constituem um traço característico do sistema partidário brasileiro⁸⁷, as agremiações partidárias podem ser

⁸⁷ Ver MAINWARING, Scott. Op. cit.

vistas, muitas vezes, como destituídas de capacidade de conduzir seus membros a executarem um programa em comum. Os trabalhos de Figueiredo & Limongi⁸⁸ e Marenco⁸⁹ constataam a redução da migração intra-bloco o que significa que, apesar das mudanças de partidos, os indivíduos tendem a conservarem sua posição no espectro ideológico.

Produções recentes vêm explorando, ainda que de forma sintética, a origem e constituição dos atuais partidos⁹⁰ e, sobretudo, dos “partidos conservadores”⁹¹ ressaltando a idéia de formação de *famílias partidárias*. Esta perspectiva abre possibilidade não só para análises longitudinais comparando as gêneses dos partidos no momento de instauração do segundo ciclo multipartidário (final da década de 1970), mas também possibilita a exploração analítica dos conceitos de *coesão* e *disciplina*. Bowler, Farrell & Katz citando Ozbudun, abordam a distinção entre *coesão* e *disciplina* como sendo a capacidade da ação em torno de metas em comum, no primeiro caso, e a observação das diretrizes partidárias pelos seus membros, no segundo⁹². Esta perspectiva pode ser adotada para o caso brasileiro analisando-se a origem partidária de seus deputados.

⁸⁸ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, & LIMONGI, Fernando. Op. cit.

⁸⁹ SANTOS, André Marenco dos. *Sedimentação de Lealdade Partidárias no Brasil: tendências e descompassos*. In Revista Brasileira de Ciências Sociais. V.16 N.45 fev/2001

⁹⁰ SCHIMITT, Rogério. *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)* Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed., 2000

⁹¹ MAINWARING, Scott, MENEGHELLO, Rachel & POWER, Timothy. *Partidos Conservadores no Brasil Contemporâneo — Quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo. Paz e Terra. 2000

⁹² BOWLER, Shaun, FARRELL, David M, & KATZ, Richard S. *Party Discipline and Parliamentary Government*. Op. cit. P. 4

Parte-se da idéia de que partidos com constituições homogêneas, ou seja, formados por parlamentares oriundos das mesmas “famílias partidárias”, podem apresentar comportamentos mais *coesos*, enquanto que partidos formados a partir de matrizes heterogêneas limitar-se-ão a imposição do comportamento *disciplinado* nas votações em plenário, conforme a constatação de Figueiredo & Limongi⁹³. A tabela abaixo mostra o percentual da origem partidária dos parlamentares de cada partido.

⁹³ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. Op. cit.

Os dados mostram um padrão de origem partidária altamente endógeno no PT, com 79,6% de seus deputados possuindo filiação exclusiva ao partido. Este padrão também é seguido pelo Pcdob com 70%. PSB e PDT mostram uma difusão maior da base de origem de seus parlamentares, chamando a atenção, no caso do PDT, a porcentagem significativa de deputados com origem na UDN, ARENA e PDS.

Por sua vez, PFL, PPR e PTB destoam em níveis de homogeneidade. O PFL possui deputados oriundos de três grandes bases partidárias: ARENA, 24,7%; PDS, 21,3% e PFL com 27%. O PPR, embora possua percentuais relativamente elevados de membros com filiações na ARENA (21,2%) e PDS (15,4%), mostra maior heterogeneidade na sua constituição, característica esta acompanhada pelo PTB, com apenas 6% de membros oriundos do antigo PTB.

PMDB e PSDB também são similares na difusão da origem de seus deputados, embora esta seja mais acentuada no primeiro que, ainda assim dispõe de 42% de membros com filiação exclusiva enquanto que o PSDB dispõe de 28%.

Evidentemente, ao se tratar de membros com filiação partidária exclusiva, deve-se ter em conta as disparidades no tempo de existência de

cada partido. Do conjunto de partidos acima listados, o PSDB é o que teve o ingresso mais tardio na arena eleitoral, sendo fundado em 1988. O PPR representa um caso a parte, pois sua constituição decorre da mudança de sigla do antigo PDS. Com base nestes dados, foram quantificados os números de filiações partidárias de cada parlamentar e criado um *índice de coerência ideológica* para cada um dos casos. Este índice possui os níveis alto (1) , médio (2) e baixo (3). Em seguida os partidos foram agrupados no espectro esquerda, centro e direita, segundo o sugerido por Figueiredo & Limongi⁹⁴ .

O critério para atribuir uma nota dentro do *índice de coerência ideológica* foi a observação do contexto político e do padrão das migrações partidárias. Para os parlamentares que migraram de um partido situado a esquerda para um partido a direita e *vice-versa*, o valor atribuído foi baixo. Para os que migraram dos extremos em direção ao centro ou em movimentação oposta, o valor atribuído foi médio e, finalmente para as migrações dentro das mesmas *famílias partidárias*, o valor dado foi alto. Casos especiais foram encontrados por parte de deputados que migraram do MDB para ARENA, recebendo o valor baixo, pois foi considerado o contexto bipartidário.

⁹⁴ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. Op. cit.

O número de filiações partidárias não interferiu no *índice de coerência ideológica* pois o que busca-se aqui, é mensurar a permanência nos blocos ideológicos e distribuição dos deputados para as Comissões Permanentes de acordo com sua *lealdade política*. Como já foi dito na introdução, o termo *lealdade política* pretende captar critérios de seleção que extrapolem a idéia tradicional de lealdade ou fidelidade partidária, noções de modo geral aplicadas ao comportamento dos parlamentares durante as votações no Legislativo.

A hipótese aqui é a de que, com o conhecimento da trajetória partidária anterior dos deputados, os Líderes partidários têm condições de avaliar o "grau de confiança" que pode ser atribuído aos componentes de sua bancada. O raciocínio aplicado é análogo ao proposto por Tsebelis ao analisar as estratégias da direção do Partido Trabalhista Britânico para a designação de candidatos aos distritos eleitorais⁹⁵.

Segundo Tsebelis, o mecanismo de seleção dos candidatos envolve um raciocínio estratégico no qual, a direção partidária identifica os distritos eleitorais onde tradicionalmente o Partido Trabalhista é vitorioso. Para estas circunscrições eleitorais denominadas *distritos seguros* são enviados os candidatos que mais se aproximam da linha ideológica do partido, deixando os mais radicais para os distritos onde o partido tem menor chance eleitoral.

⁹⁵ TSEBELIS, George. Op. cit. P 121

Aplicando este raciocínio para o recrutamento partidário, a suposição é a de que cada partido envie para as comissões que julguem de maior importância estratégica deputados que mais se aproximem da linha ideológica do partido, minimizando assim os riscos de perda de controle sobre sua bancada.

As tabelas abaixo mostram a distribuição dos *índices de coerência ideológica* e da média de filiações partidárias encontradas em cada comissão. No caso do PPR optou-se por quantificar as filiações dos deputados oriundos do PDS uma vez que, a decisão de mudanças na denominação das legendas partidárias são, geralmente, precedidas de decisões internas levando muitos correligionários a optarem pela migração para outras agremiações políticas.

Mesmo reconhecendo as imprecisões que podem estar embutidas nestes indicadores, leva-se em conta as possibilidades de explicações complementares para que se possa ter uma visão mais clara das estratégias partidárias na composição das comissões.

TABELA 22

Índice médio de coerência ideológica dos membros das Comissões
Permanentes da Câmara dos Deputados por partidos

1995/1999

Comissão partidos	econômico/administrativo						sociais				regionais						externo			total
	ccjr	ceic	cft	cffc	ctasp	cdcmm	cecd	cssf	cdh	capr	cctci	cdui	cvt	cme	cdn	cre	sc			
PFL	1	1,28	1,16	1,14	1	1,50	1,33	1,16	1	1	1,03	1	1	1	1,02	1	1,1			
PTB	1,66		1,05	1		1	1	2		1,05	1,75	1	1,66	1,05	1	1,05	1,5			
PSDB	1,05	1,33	1,33	1,04	2	1,66	1	1,50		1,33	1,05	1,66	1		2	1,05	1,4			
PMDB	1,27	1,05	1,34	1,33	1,60	1,50	1,25	1,25		1,36	1,06	1,06	1,41	1,05	1,66	1,75	1,4			
PPR	1,04	1,06	1,16	1,35	1,33		1	1,05		1,16	1,02	1	1,75	2	1	2	1,3			
PDT	1,33	2,50	1,06	3	2	2	3	1,33	1,05	2	1,66	3	1,66	1	1	1,7				
PT	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1,33	1	1				
PSB	2		3	2	2	1,05	1	2		2	1	2			1	2				
PPS																				
PcdoB	1	1				1	1	1	1	1					2	1				
PL	2,05		1	1	1	1	1			1	3	2		1		1				
PPE																				
PPD	1,66	2	2,55	1,66	2	1,25	2	1,66		1,33	1	1,25	2	1,05	2	1,33				

S C — sem comissão

TABELA 23

Média de filiações partidárias dos membros titulares da Comissões
Permanentes da Câmara dos Deputados por partido

1995/1999

Comissão partidos	econômico/administrativo				sociais				regionais				externo		s c	total					
	ccjr	ceic	cft	cffc	ctasp	cdcnam	cecd	cssf	cssf	cdh	capr	cctci	cdui	cvt			cme	cdn	cre		
PFL	2,4	3,1	1,8	2,4	2,5	2,5	3,0	3,3	3,3	4,0	2,2	2,6	1,5	3,8	2,2		3,2	2,5	2,6		
PTB	3,6		4,5			1	1	3,6	3,6		2,7	2,7	4	2,6	2		3	5	3	3	
PSDB	2,3	1,6	1,8	2,2	4,0	1,3	1,3	2,2	2,2		1,3	3,1	2,6	2,1			3,5	2,7	2,3	2,3	
PMDB	1,8	2	2,3	1,5	2,2	2	2	1,6	1,6	2	2,0	2,1	3	2,2	2		3,3	2,2	2,1	2,1	
PPR	4,0	2,6	3		3,3		3	4	4		3,8	2,4	2,7	6	2		3	3,3	3,4	3,4	
PDT	2,3	3	1,6		4,5	2	4,5	1,6	1,6	2	2,6	2,0	4	1,6	1,5		2		2,4	2,4	
PT	1,2	2	1,3		1	1	1	1	1	1	1,2	1,6	1	1	1,3		1	1	1,1	1,1	
PSB	2,0		3		4	1,5	1	2	2		2,5	3,0	4				1	2	2,2	2,2	
PPS								2	2										2	2	
PcdoB	2,0	2		2		1	1	1	1			1,0					2	1	1,3	1,3	
PL	2,5		2	1	2	1	4					4,0	3	5		4		1	2,8	2,8	
PPE				3		1													1	1	1
PPD	4,3	3,2	3	2,6	1,5	2,7	3	3,3	3,3		3,0	2,4	2,2	4	2,7	1	4	3,3	2,9	2,9	

S C — sem comissão

Os indicadores confirmam a hipótese de que trajetórias partidárias anteriores são observadas no recrutamento para as comissões. Novamente o PFL destaca-se, pois mesmo tendo uma bancada maior do que a do PT, apresenta um índice médio de coerência ideológica muito próximo ao do PT. As médias do PFL encontradas nas comissões mostram um desvio mais acentuado na CDCMAM (1,50). Um fato importante a ser notado está na simetria dos *índices de coerência ideológica* e média de filiações do partido encontradas na CCJR, CAPR, CFT, CFFC e CTASP em relação a média partidária (última coluna à direita), o que mostra o caráter estratégico destas consoes para os pefelistas.

Ainda no pólo direito do espectro ideológico, o PTB, PPR e PPDs apresentam desvios bastante acentuados em relação ao PFL, tanto no que diz respeito a média de filiações como aos *índices de coerência ideológica*, o que indica baixos níveis de coesão partidária. A observação da distribuição dos *índices de coerência ideológica* destes partidos mostra a opção de enviar seus deputados mais fiéis para a CFFC, CDCMAM, CECD, CDUI e CRE, no caso do PTB. Já o PPR optou por um recrutamento mais *leal* para a CECD, CDUI e CRE, com uma média de 3 filiações. O bloco formado pelos pequenos partidos de direita, PPD indicou seus parlamentares mais confiáveis para a CCTCI, e a CDN, com 2,4 e 1 filiação (filiação exclusiva) respectivamente. Em termos de filiações partidárias, os deputados do PTB

indicados para a CDCMAM e CECD são os que possuem filiação exclusiva ao partido com uma filiação.

No centro, PMDB e PSDB, mostram os seguintes resultados: os mais altos *índices de coerência ideológica* do PMDB estão nos deputados indicados para a CEIC, CCTCI e CDUI, com uma média de 2 filiações e, no PSDB para a CECD e CVT com a mesma média de filiações. Nota-se que os dois partidos apresentam os mesmos índices médios de coerência ideológica e de filiações partidárias.

Finalmente, no pólo esquerdo, PDT e PSB possuem os índices mais baixos de coerência ideológica e mais elevados de deputados com passagem em diversos partidos, com uma média de 2,3 filiações. O PDT concentrou seu núcleo de quadros fiéis nas CME e CRE. Já o PSB apostou nas CECD, CCTCI e CRE. PT e PCdoB destacam-se como os partidos, deste pólo, com os níveis mais elevados de coesão e o maior recrutamento de parlamentares com filiação exclusiva ao partido.

De modo geral, é possível extrair dos dados referentes a *homogeneidade, índices de coerência ideológica e número de filiações partidária*, a confirmação de que PFL e PT são os dois principais partidos em termos de *coesão partidária*, o se reflete nos seus padrões de recrutamento, enviando para a maioria das comissões deputados que representam o perfil

mediano dos membros dos seus partidos. No centro, PMDB e PSDB, em que pese o fato do primeiro conservar-se ainda como um grande partido no que tange a sua expressão numérica, mostram uma certa volatilidade em termos de vínculos partidários de suas bancadas com padrões heterogêneos de composição parlamentar. O PDT, à esquerda, e o PPR e o PTB, à direita, acompanham os mesmos índices encontrados no centro.

A escassez de um quadro parlamentar afinado com o partido, impõe um critério "econômico" mais rígido na estratégia de composição das Comissões Permanentes. Como pode ser notado, os partidos de formação mais heterogênea, contendo parlamentares com trânsito partidário mais intenso, privilegiam determinadas comissões como estratégicas, enviando para elas seus quadros de maior fidelidade.

Já entre os partidos mais homogêneos, como PFL e PT, os padrões de recrutamento apresentam variações menores entre as comissões, podendo ser utilizada uma combinação entre competência técnica, quando esta se apresenta de forma abundante, e experiência política em situações de escassez de um quadro técnico.

2.2.2 Dirigentes Partidários e Comissões

Um segundo componente que pode trazer mais algumas revelações sobre as linhas adotadas pelos partidos para a composição das comissões, diz respeito as relações entre parlamento e organização partidária. Para mensurar esta relação o procedimento adotado foi o registro das atividades partidárias dos parlamentares dispostas em três níveis: nacional, regional e local, prevalecendo sempre o nível superior pois este revela o grau de inserção partidária de cada membro.

Baseado na idéia de Panebianco⁹⁶, referente aos *incentivos seletivos* recebidos pelos que ocupam os postos de direção partidária, a hipótese aqui é de que a indicação de um deputado com participação em algum nível da organização partidária para determinada comissão representa, ao mesmo tempo, um *incentivo seletivo* e um indicador sobre a importância estratégica da comissão para o partido.

Os *incentivos seletivos* podem ser dimensionados pela projeção pública que pode estar contida na jurisdição da comissão. Uma atuação na CCJR ou nas comissões de foco econômico-administrativo pode produzir bons espaços de exposição na mídia, aumentando assim, a popularidade de seus membros. Simultaneamente um partido, ao colocar um membro de sua direção em determinada comissão recebe um ganho adicional, com a

⁹⁶ PANEBIANCO, Angelo. Op. cit.

redução das *áreas de incerteza*⁹⁷, o aumento do controle da execução das metas partidárias.

A tabela abaixo mostra a presença nas comissões de deputados com participação em diretórios nacionais de seus partidos. A participação em diretórios regionais e locais será apresentada na seção seguinte deste capítulo que enfocará as composições regionais das comissões.

⁹⁷ IDEM

TABELA 24

Participação dos membros titulares das Comissões Permanentes em
diretórios partidários nacionais por partido

1995/1999

Comissão partidos	econômico/administrativo			sociais				regionais				externo		s c	total			
	ccjr	ceic	cft	cffc	ctasp	cdcmam	cecd	cssf	cdh	capr	cctci	cdui	cvt			cme	cdn	cre
PFL	3	1	2	1	2	1					3	1	1				1	16
PTB				1							1	1	1					4
PSDB	1		3	1		1				1	1	1				2	1	10
PMDB	3				1		2	1	1	1	4		2			1	1	17
PPR		1	2									1				1		5
PDT												1	2					3
PT	4		2			1		2	1	1	3			1		1	1	16
PSB	1																1	2
PPS																		
PcdoB	1	1														1		3
PL				1			1											2
PPE																		
PPD		1		1		2					2			2			1	9

S C — sem comissão

O que é possível observar é que existe um padrão nítido de composição das comissões, a partir do qual os membros da direção nacional dos partidos são alocados. A CCJR é a comissão que agrega o maior número de atuantes em diretórios nacionais. As indicações para esta comissão, de acordo com cada partido, mostra o PT como o que mais investiu neste critério, com 4 membros de sua direção nacional, sendo seguido pelo PFL e PMDB, com respectivamente com 16 e 10 membros.

Tomando-se as comissões por bloco, nas comissões de foco econômico-administrativo encontramos a maior concentração de membros das direções nacionais do PFL (6) e PSDB (5). O mesmo cálculo aplicado às comissões de foco social, resultam no predomínio de membros dos diretórios nacionais do PMDB (4) e PT (4) e nas de foco regional, encontramos o PMDB (7), com especial atenção a CCTCI e o PFL (5) agregando maioria na CAPR. Por fim, as comissões de foco externo são as que apresentam menor número de membros das direções nacionais dos partidos.

2.2.3 Governo e Oposição

Com base nos dados apresentados acima, é possível perceber que os critérios partidários de recrutamento para as comissões também podem estar relacionadas com as posições que os partidos ocupam em nível federal e regional. A ocupação da posição de governo no nível federal explica a

predominância de membros das direções nacionais do PSDB e PFL nas comissões de foco econômico-administrativo. A posição de oposição ao governo federal por parte do PT e de neutralidade do PMDB, coincide com seus números significativos relacionados às comissões de foco social. Já o fato de que, o PMDB, PSDB e o PFL ocupam posição de governo em grande número de estados da federação (ver gráfico 1) explicaria a atenção dada pelos dirigentes nacionais destes partidos para as comissões de foco regional.

Conforme a hipótese desta pesquisa, a posição partidária em relação ao governo federal mostra-se como um fator relevante no comportamento parlamentar dos partidos e, particularmente, na política adotada por estes na composição das comissões.

As implicações dos vínculos dos partidos com o governo já foram tratadas em seus aspectos negativos por Maria do Carmo C. de Souza, como sendo de efeitos nefastos para o enraizamento do sistema partidário⁹⁸ e positivo por Rachel Meneghello⁹⁹, por produzir parâmetros eleitorais de avaliação de suas políticas públicas.

⁹⁸ SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Op. cit.

⁹⁹ MENEGHELLO, Rachel. Op. cit.

Especificamente sobre as relações executivo-legislativo, Figueiredo & Limongi¹⁰⁰ destacam-se por ressaltar os aspectos constitucionais que garantem o predomínio de iniciativa legislativa e controle de agenda por parte do executivo ou do Colégio de Líderes, o que implica diretamente na participação das comissões na elaboração legislativa. A tabela abaixo mostram dados referentes a produção legislativa no período analisado.

TABELA 25
Matérias Aprovadas em Plenário e Comissões
1995/1999

Projetos de Emendas à Constituição	18
Projetos de Lei Complementar	13
Projetos de Lei	179
Projetos de Decreto Legislativo	177
Projetos de Resolução	27
Requerimentos de Urgência	61
Requerimentos contra Decisão Conclusiva de Comissão	4
Comissões Permanentes (poder terminativo)	27
Total	506

Fonte: PRODASEM

¹⁰⁰ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, & LIMONGI, Fernando. Op. cit.p.43

Dos 506 projetos aprovados na legislatura em estudo, apenas 27 foram aprovados diretamente pelas Comissões Permanentes através de seu Poder Terminativo (que permite a aprovação de projetos sem manifestação do plenário), sendo o restante aprovado em plenário. Destes, 61 tramitaram sob regime de Urgência, o que significa seu reduzido tempo de apreciação pelas comissões.

Nota-se que o sistema de comissões, embora constitua uma iniciativa importante no sentido de qualificação do desempenho técnico-legislativo, apresenta uma pequena participação no processo final de aprovação das matérias. Pode-se notar, também que o grande número de matérias aprovadas em regime de Urgência significa a ausência de incerteza dos líderes quanto ao resultado final, ou seja, ao decidirem sobre o pedido de tramitação nesta modalidade os líderes possuem algumas garantias de que sua bancada acompanhará sua orientação. O fundamento destas garantias reside, como já foi salientado, no poder regimental conferido ao Colégio de Líderes e ao Líder de Bancada, em particular, no que tange ao controle da agenda e composição das Comissões Permanentes.

Diante deste arcabouço institucional, o trabalho das comissões se restringe à triagem dos projetos em tramitação na Câmara dos Deputados, que podem ser retirados a qualquer momento das comissões, através dos Requerimentos de Urgência. Além destes fatores, acrescenta-se o fato de

que é conferido ao líder partidário o direito de participação em qualquer comissão, aumentando assim, seu poder de fiscalização.

Em contraste com o Congresso Americano, no qual as comissões dispõem do mecanismo de *closet rules* que permite-lhes aprovar matérias sem o veredicto final do plenário, a ausência deste mecanismo, no caso brasileiro, aparece como um desincentivo para a especialização dos parlamentares. Um bom indicador é o tempo de permanência nas comissões.

Supõe-se aqui, conforme a observação de Clapp¹⁰¹, que o trabalho em alguma comissão, como já foi dito, representa uma “economia” em termos de tempo dedicado ao estudo de matérias em tramitação pois, um parlamentar ao concentrar-se em assuntos pertinentes a sua comissão reduz o volume de matérias pelas quais teria que emitir pareceres. Para tanto, o tempo de permanência em comissões mostra-se um requisito importante para a formação de especialistas em determinado assunto.

As tabelas abaixo mostram o tempo médio de permanência dos parlamentares em comissões. A primeira tabela apresenta os dados relativos a cada partido e a segunda contém os dados agregados de acordo com a posição em relação ao Governo Federal. Como a rotatividade dos deputados é muito alta, o procedimento adotado foi a comparação dos nomes presentes

¹⁰¹ CLAPP, Charles L. Op. cit. P.110

nas listas anuais com a composição das Comissões Permanentes e atribuído um ano para cada reincidência do deputado na lista. Assim sendo, o deputado que apareceu, por exemplo, na listagem de 1995, 1996 e 1997 foi atribuído o tempo de permanência de três anos. Para os que apareceram nas listas de 1995 e em alguma das três listas posteriores, foi atribuído o tempo de dois anos e, para os que apareceram somente na primeira lista, o tempo atribuído foi um ano. Já para mensurar o tempo de permanência de acordo com a posição em relação ao Governo Federal foram consideradas as médias conjuntas do PFL, PSDB e PTB e comparadas com a dos demais partidos.

TABELA 26

Tempo de permanência dos membros titulares em comissões na Câmara
 dos Deputados por partido- 1995/1999
 (anos)

Comissão partidos	econômico/administrativo				sociais				regionais				externo		s c	total	
	ccjr	ceic	cft	cffc	ctasp	cdcmam	cecd	cssf	cdh	capr	cctci	cdui	cvt	cme			cdn
PFL	2,2	1,7	2,5	1,8	1,2	2,2	2	2,3	1	2,5	3,2	2,5	1,5	1,6		3,2	2,2
PTB	1,6		2,5	1,5		4	3	1,6		2	1,7	3	1,8	2,5		1	1,9
PSDB	2,1	1,3	2,1	1,4	1	3	2	2,5		1,6	3	2,3	1,5			2,2	2,1
PMDB	2	2	2,2	1,5	2,6	1,5	3	2,2	1,5	1,8	2,5	1,8	1,4	2		2,3	2
PPR	3,2	1,4	1,8	1,6	1,3		2,6	4		2,3	1,4	1,7	1,2	3		2	2
PDT	2,3	2				3				2,6	1,6	1		3			2
PT	2,2	2	1,3	1,5	2,6	2	4	3	4	2	1,4	2,5	2,6	2,6		2	2,2
PSB	2		3	1	1	2,5	1	1		1	1	1				3	1,6
PPS				1				2									1,5
PcdoB	2	1		1		3	2	3			2					3	2,1
PL			3	4	3						1		2		1		2,2
PPE	3					4											3
PPD	1,3	1,2	2	2,3	2	1,7	3	2		2,3	1,4	1,2	1,5	1,7	2	1	1,7

TABELA 27

Média de permanência dos membros titulares nas Comissões
Permanentes de acordo com a posição política em relação ao governo

federal - 1995/1999

(anos)

Comissão	econômico/administrativo					sociais					regionais					externo	
	ccjr	ceic	cft	cffc	ctasp	cdcmmam	cecd	cssf	cdh	capr	cctci	cdui	cvt	cme	cdn	cre	
governo	2,2	1,5	2,2	1,7	2,5	2,0	2,5	1,8	1,5	2,1	2,3	1,8	1,5	1,9	1,5	2,5	
oposição	2,1	1,8	1,6	1,3	1,7	2,5	2,4	2,4	2,5	2,0	1,5	1,7	1,8	2,8	1,0	2,8	

O que é possível perceber, tanto nos dados discriminados por partido quanto na tabela com os dados agregados, é que a média de permanência em comissões é mais elevada nas comissões econômicas para os governistas e prevalecendo a oposição nas demais comissões. Na CCJR, embora prevaleçam os governistas de forma agregada, nos dados discriminados por partidos, o PPR destaca-se com a média de tempo mais elevada de 3,2 e destoando de sua média total de dois anos.

Os raros casos de partidos que possuem a permanência de seus parlamentares durante toda a legislatura, são encontrados no PT (CECD e CDH), e em menor número de comissões no PTB e PPEs (CDCMAM), PL (CFFC) e PPR (CSSF).

O pouco tempo de permanência dos deputados nas comissões fornece as evidências empíricas da falta de incentivos à especialização, o que pode ser interpretado como uma estratégia dos partidos no sentido de reduzir a autonomia das comissões. Estas estratégias podem estar relacionadas com a posição partidária em relação ao Governo Federal.

A predominância de tempo dos governistas nas comissões de foco econômico-administrativo dão sinais de que uma atuação vigilante nesta área corresponde aos interesses do governo. Relevante, também, é o fato

de que, a maior parte da produção oriunda do próprio legislativo situa-se na área social¹⁰².

A relação entre governo e oposição, e suas implicações no padrão de recrutamento partidário nas Comissões Permanentes, pode ser interpretada a partir da noção de Shugart & Carey de *legislative power delegeted*¹⁰³ uma vez que, a legislação oriunda do legislativo em matéria econômica é, praticamente inexistente.

Considerando-se que, os quadros de maior capacidade técnica e *lealdade política* são enviados para as comissões econômicas, sobretudo pelo PFL, a inexistência de uma produção legiferante em matérias nesta área sugere, como o exposto na hipótese deste trabalho, que é mais cômodo aos partidos governistas limitarem-se a adotarem uma postura “vigilante” em relação ao surgimento de matérias opostas à política econômica do governo. Matérias de ordem social fornecem maior “rendimento eleitoral”. Por conta disso, a aprovação de matérias envolvendo questões sociais, traz um benefício de alto potencial *distributivo*.

¹⁰² FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. Op. cit. P.66

¹⁰³ SHUGART, Matthew Soberg & CAREY John M. Op. cit. P 131.

2.3 Configurações Regionais e Suas Implicações na Composição das Comissões.

Os efeitos provocados pelas características institucionais do federalismo brasileiro fazem parte da literatura especializada. Esta pode ser centrada no poder exercido pelo Governador de Estado, como aborda Abrucio¹⁰⁴, ou em seus desmembramentos sob o sistema partidário na visão de Olavo Brasil¹⁰⁵.

Remontando à Velha República (1889/1930), Love destaca as características marcadamente regionalizada dos partidos políticos. Lembra o autor, que o domínio do governo no plano estadual era conquistado através das máquinas partidárias que agrupavam as elites regionais¹⁰⁶. O cenário descrito por Love ficou para trás com o surgimento dos partidos nacionais, a partir de 1945. No entanto, as características regionais, com toda sua especificidade em termos de estilos de liderança, continuam sendo um dos traços marcantes da política brasileira.

¹⁰⁴ ABRUCIO, Fernando. Op. cit.

¹⁰⁵ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. *Partidos Políticos Brasileiros. A experiência federal e regional: 1945/64*. Rio de Janeiro. Edições Graal. 1983.

¹⁰⁶ LOVE, Joseph. *O Regionalismo Gaúcho e as Origens da Revolução 1930*. São Paulo. Perspectiva. 1975.

Referência direta às implicações do sistema federativo na composição das comissões é encontrada em Barry Ames em sua análise sobre a relação entre o Congresso e a política orçamentária no período de 1945 a 1974¹⁰⁷. Embora Ames tenha voltado sua atenção para as políticas do tipo *pork-barrel*, seu trabalho faz menção aos critérios estaduais de ocupação das comissões. Segundo o autor, as Comissões de Justiça e Finanças eram preenchidas preferencialmente pelo deputado mais antigo ou de maior votação em seu estado¹⁰⁸. Mais recentemente, o trabalho de Abrucio, já comentado, retoma a idéia da regionalização da política brasileira com a hipótese de que os governadores de estado, por deterem controle sobre o repasse de verbas para os municípios, poderiam controlar suas bancadas na Câmara de Deputados fazendo-as atuarem de forma benéfica ao seu Estado¹⁰⁹.

Em interpretações como as de Love, Ames e Abrucio, apesar dos diferentes períodos analisados, a caracterização regional dos partidos mostra-se como um traço que se sobrepõe a sua atuação nacional. Os partidos estariam atuando sob a forma de grandes confederações dominadas por suas máquinas regionais que seriam mais poderosas em situações nas quais o partido detivesse o governo do Estado.

¹⁰⁷ AMES, Barry. *O Congresso e a Política Orçamentária no Brasil Durante o Período Pluripartidário.. In Dados- Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. Vol. 29. N.2. 1986. Pp. 177 a 205.

¹⁰⁸ AMES, Barry. Op. cit. 186-7.

¹⁰⁹ ABRUCIO, Fernando. Op. cit

2.3.1 Dirigentes Regionais e Composição das Comissões

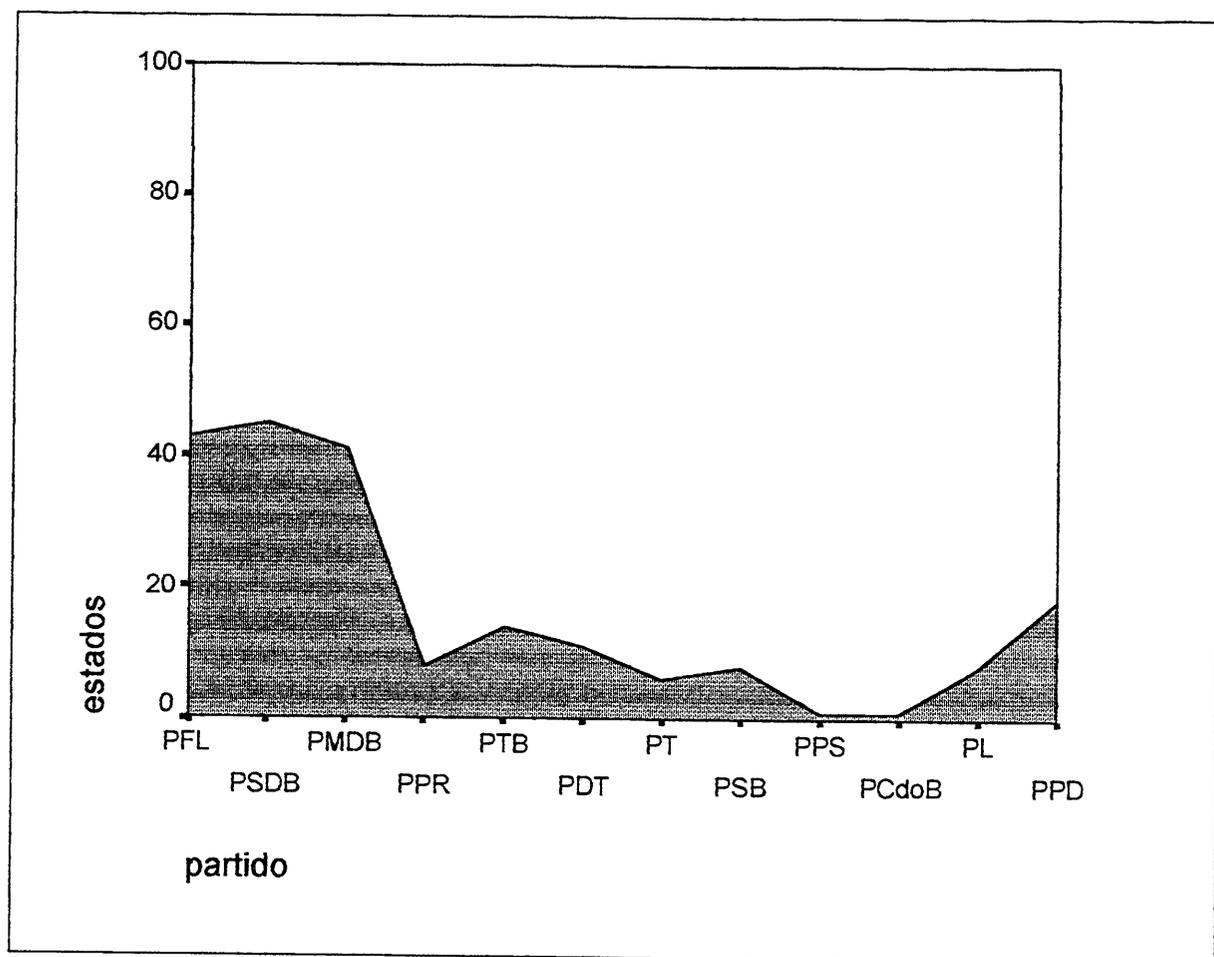
Assim como a presença de membros de diretórios nacionais nas Comissões Permanentes foi considerada um indicador do caráter estratégico destas comissões, a presença de membros de diretórios partidários regionais pode ser vista como um indicador da importância estratégica de determinadas comissões para as lideranças regionais.

Para tanto, parte-se da premissa de que partidos que detenham ou participem de um grande número de coalizões governamentais no plano estadual teriam interesse em alocar seus parlamentares que tivessem bom entrosamento com a linha partidária regional.

O gráfico 1 mostra a porcentagem de coalizões governamentais por partido, sendo computados apenas os partidos que participam de coalizões governamentais.

GRÁFICO 1

Percentual de casos de coligações
governistas no plano estadual por partido
1994



Analisando a distribuição das coalizões governamentais por partido notamos o predomínio do PFL, PSDB e PMDB com um índice de 40% de alianças governistas nos estados seguido do conjunto dos pequenos partidos de direita e do PTB, com menos de 20%.

A visualização dos partidos que predominam na situação governista nos planos estaduais permite relacionar os resultados obtidos com o cruzamento dos dados relativos à participação em diretórios regionais e locais dos membros por partido.

Embora o número de prefeituras de cada partido não tenha sido quantificado, optou-se por incluir a distribuição dos participantes em diretórios partidários locais a fim de mensurar o potencial *distributivo* de cada partido, pois parte-se do raciocínio de que, em muitos casos os membros de diretórios partidários locais possuem bases eleitorais circunscritas a um município.

TABELA 28

Participação dos membros titulares das Comissões Permanentes da
Câmara de Deputados em diretórios partidários regionais por partido

1995/1999

Comissão partidos	econôm/administrativo				sociais				regionais				externo		s c	total	
	ccjr	ceic	cft	cffc	ctasp	cdcnam	cecd	cssf	cdh	capr	cctci	cdul	cvt	cme			cdn
PFL	1	2	1	2		2	2	3		3				2		2	20
PTB				1						1			1				4
PSDB	3	1	1			1	1	4	1				1				15
PMDB	3	2	5	3	1		1	3		4	3	4	1				37
PPR	2	1	1	1	1		1		1	1	1	1	1				12
PDT	1		1	1	1		1	2			1	1	1			1	11
PT	1	1		2	4			1	3	1	1	2	2	1			19
PSB						1	1		1								3
PPS																	1
PcdoB						1	2	1									4
PL						1											1
PPE																	2
PPD	1		1					1	1			1	2				7

S C — sem comissão

TABELA 29

Participação dos membros titulares das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados em diretórios partidários locais por partido

1995/1999

Comissão partidos	econômico/administrativo				sociais				regionais				externo		s c	total	
	ccjr	ceic	cft	cffc	ctasp	cdcmam	cecd	cssf	cdh	capr	cctci	cdui	cvt	cme			cdn
PFL			1							1	2			1			5
PTB							1										1
PSDB						1				1	2						4
PMDB	1	1		1	1				2		1	1				2	10
PPR			1								1						2
PDT	1	1															2
PT		1							1	1							3
PSB						1											1
PPS																	
PcdoB																	
PL																	
PPE										1							1
PPD		1							2								3

S C — sem comissão

Entre as comissões, a Comissão de Agricultura e Política Rural é a que concentra o maior número de dirigentes regionais (PFL-3, PTB-1, PMDB-4, PPR-1, PT-3, PSB-1, PPDs-1), o que demonstra um foco mais estreitamente regionalizado.

A distribuição dos membros de diretórios partidários regionais e locais nas comissões indicam a confirmação da hipótese de que determinadas comissões são preenchidas segundo interesses partidários regionais. O PMDB aparece como o partido que mais *investe* neste padrão de recrutamento. A soma dos membros de diretórios regionais do partido alocados nas Comissões de foco regionais chega a 16 (CAPR-4, CCTCI-4, CDUI-3, CVT- 4, CME-1). Já entre seus dirigentes locais, 4 estão na mesma categoria de Comissões (CAPR-2, CDUI-1, CVT-1). Cabe lembrar que no caso do PMDB, a tendência em concentrar dirigentes partidários em Comissões de foco regional também pode ser constatada relativamente aos membros do seu diretório nacional (ver tabela 24).

A concentração de integrantes de diretórios regionais e locais em Comissões de foco regional mostra-se menos acentuada nos casos do PFL e PSDB, embora estes, juntamente com o PMDB, estejam em situação de governo em quase metade dos Estados brasileiros.

As diferenças nos critérios de alocação de membros de diretórios regionais e locais entre PFL, PSDB e PMDB sugerem que o peso das coligações governistas estaduais pode ser mais forte em partidos que, ou estão fora da aliança governamental em nível nacional, ou em partidos mais suscetíveis à existência de clivagens regionais. No caso do PMDB parece estar presente as duas situações. Fora da aliança que elegeu Fernando Henrique Cardoso (PSDB-PFL-PTB) em um primeiro momento, o padrão de recrutamento do PMDB para as Comissões Permanentes reflete a ausência de centralização, estando este partido sujeito aos condicionantes regionais.

2.3.2 Governo e Oposição no plano Regional

Para testar o peso exercido pela situação de governo nos Estados, este item analisa a relação entre governo/oposição no plano estadual na composição das comissões de foco regional (CAPR, CCTCI, CDUI, CVT e CME). A hipótese é a de que os partidos ou coligações que detém os governos estaduais exercem influência na permanência de seus deputados em comissões que possam trazer benefícios aos seus estados.

A tabela abaixo permite visualizar partidos e coligações vitoriosas nos Estados nas eleições para Governadores em 1994.

TABELA 30

**Partidos e coligações eleitas para os
governos estaduais em 1994**

ESTADOS	PARTIDOS (COLIGAÇÕES)
Acre	PPR (PP)
Alagoas	PMDB (PSDB, PTB, PL, PCdoB, PSD)
Amapá	PSB (PDT, PV, PCdoB)
Amazonas	PPR (PFL, PTB, PP, PDT)
Bahia	PFL (PTB, PSC, PL)
Ceará	PSDB (PDT, PTB)
Distrito Federal	PT (PSTU, PPS, PSB, Pcdob)
Espírito Santo	PT (PSB, PCdoB)
Goiás	PMDB (PL, PRN, PRP)
Maranhão	PFL (PMDB, PSC, PP)
Mato Grosso	PDT (PT, PMDB, PSDB, Pcdob, PSC, PMN, PPS, PSB, PV)
Mato Grosso do Sul	PMDB (PL, PSB, PV, PSDB, PCdoB)
Minas Gerais	PSDB (PTB, PL)
Pará	PSDB (PDT, PTB, PPS, PFL, PSB)
Paraíba	PMDB (PCS, PPS, PP, PSD, PRP, PSDB)
Paraná	PDT (PV, PSDB, PFL, PTB)
Pernambuco	PSB (PDT, PT, PPS, PMN, PV, PCdoB)
Piauí	PMDB (PDT, PPS, PMN, PSDB, PCdoB)
Rio de Janeiro	PSDB (PFL, PL, PP)
Rio Grande do Sul	PMDB (PL, PSDB)
Rio Grande do Norte	PMDB (PSDB, PPR)
Rondônia	PMDB (PSB, PSDB)
Roraima	PTB (PSC, PRN)
Santa Catarina	PMDB (PTRB, PMN, PSD, PV, PRP)
São Paulo	PSDB (PFL)
Sergipe	PDT (PT, PSB, PCdoB, PP, PMN)
Tocantins	PPR (PTB, PFL, PMN, PP, PV)

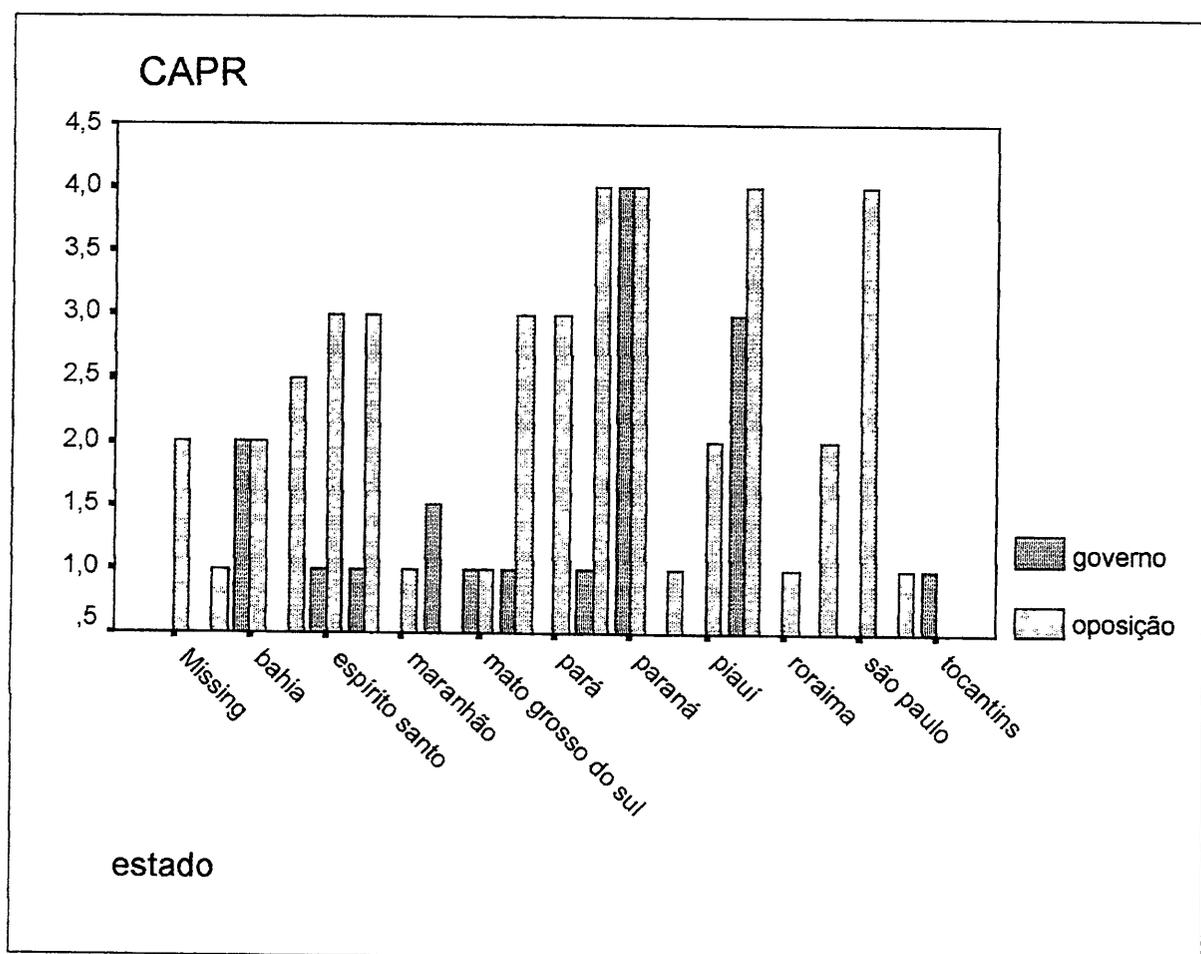
Fonte NICOLAU, Jairo Marconi (org) *Dados Eleitorais do Brasil(1982-1996)*. Rio de Janeiro Revan, 1998.

Com base nos resultados eleitorais acima expostos, torna-se possível analisar o tempo mediano de permanência em comissões de acordo com a posição em relação ao governo estadual. O conjunto de comissões agrupadas como sendo de foco regional tem sob sua responsabilidade a legislação sobre matérias que podem representar um ganho material concreto na implementação de políticas públicas executadas de forma conjunta entre União e Estado ou em aprovação de legislações diretamente voltada para um estado específico. Para tanto, o procedimento adotado foi a criação de uma variável agrupando os partidos em “governo” (partidos que detêm ou formam coligações governamentais) ou “oposição” e, extraído o tempo mediano de permanência em comissões.

Iniciando pela CAPR, o gráfico abaixo expõe o resultado obtido nos estados. O tempo mediano de permanência de deputados governistas mais elevado encontra-se no Paraná, governado pelo PDT, com a mediana de 4 anos. Tempo de permanência de governistas superior a oposicionistas encontra-se somente no Maranhão, governado pelo PFL. A mesma tendência não é encontrada nos Estados da Bahia e Piauí (também governado pelo PFL), onde o tempo mediano da oposição é igual ou superior ao dos governistas.

GRÁFICO 2

Tempo mediano de permanência dos membros
titulares em Comissões Permanentes na
Câmara dos Deputados segundo
governo/oposição por estado-1995/1999



A procura por indicadores de clivagens macroregionais pode trazer poucos resultados concretos. Nas regiões norte e nordeste, com exceo do Piauí, são onde os estados apresentam as menores medianas. No estado do

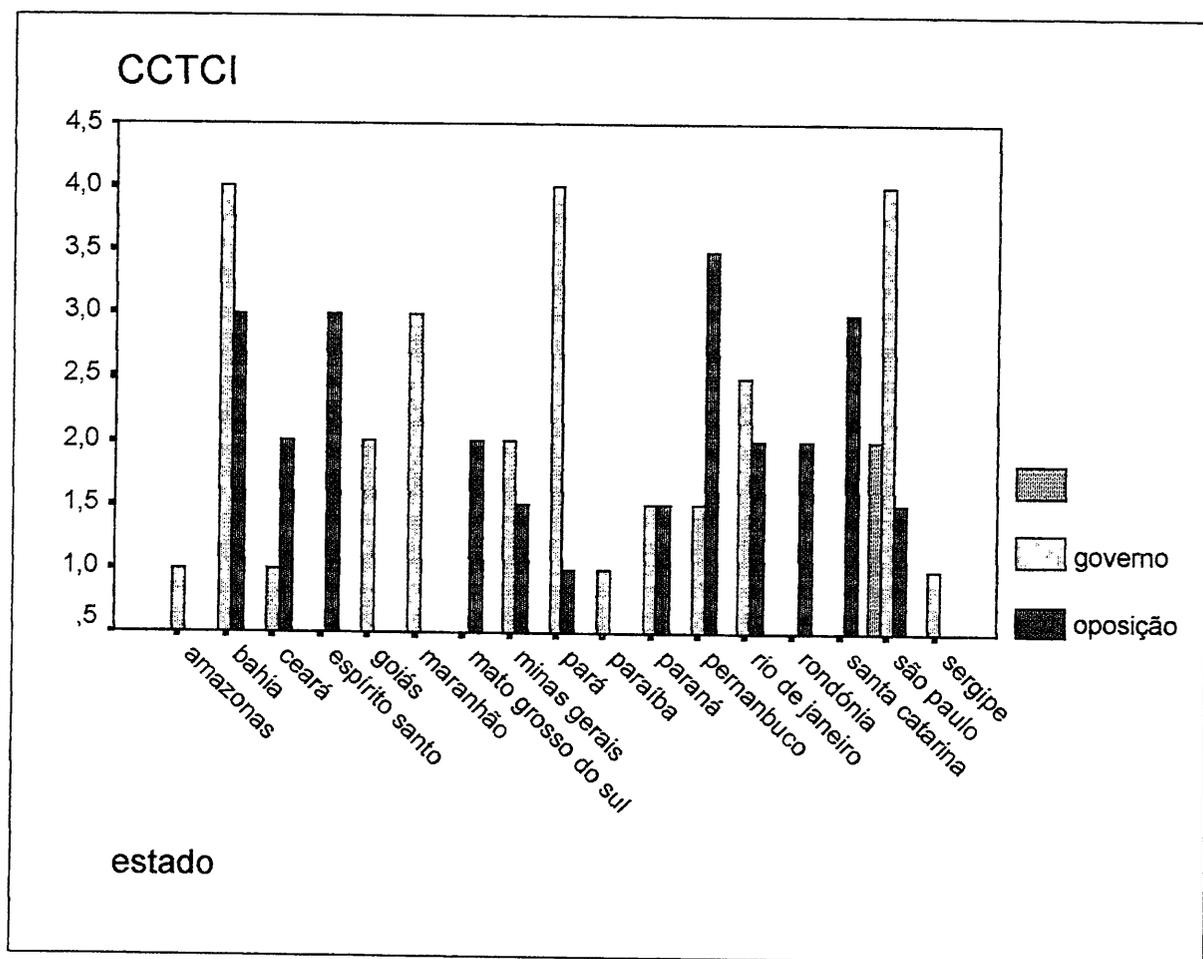
Pará (governado pelo PPR coligado com o PMDB e PP), o tempo mediano dos governistas é de 1 ano, 3 anos para a oposição. Em Roraima (governada pelo PTB coligado com o PSC e PRN) e no Tocantins (governado pelo PPR coligado com o PTB,PFL,PMN,PP e PV) o tempo mediano é de 1,5 anos. Este resultado sugere o enfraquecimento das tradicionais bases agrárias situadas nas regiões norte e nordeste, embora os partidos conservadores continuem predominantes.

A Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática mostra uma distribuição mais variada, tanto no que se refere à sua composição por Estado, como na distribuição das medianas de acordo com a situação de governo e oposição (gráfico 3)

Se por um lado, os dados relativos à CAPR desencantaria interpretações de cunho sociológico mostrando a baixa permanência de parlamentares pertencendo à Estados que possuem um aporte tradicionalmente ruralista como, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Roraima e Tocantins, a preocupação com a ciência e com a tecnologia mostra-se, por outro lado, acima de possíveis clivagens do tipo rural/urbano

GRÁFICO 3

Tempo mediano de permanência dos membros titulares em Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados segundo governo/oposição por estado - 1995/1999



Fator que não deve passar despercebido é a importância estratégica da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática para o Governo Fernando Henrique Cardoso, uma vez que a quebra do monopólio estatal fazia parte da agenda governista, o que levou os partidos governistas

a adotarem critérios de recrutamento balizados pelos indicadores de lealdade política extrapolando questões regionais.

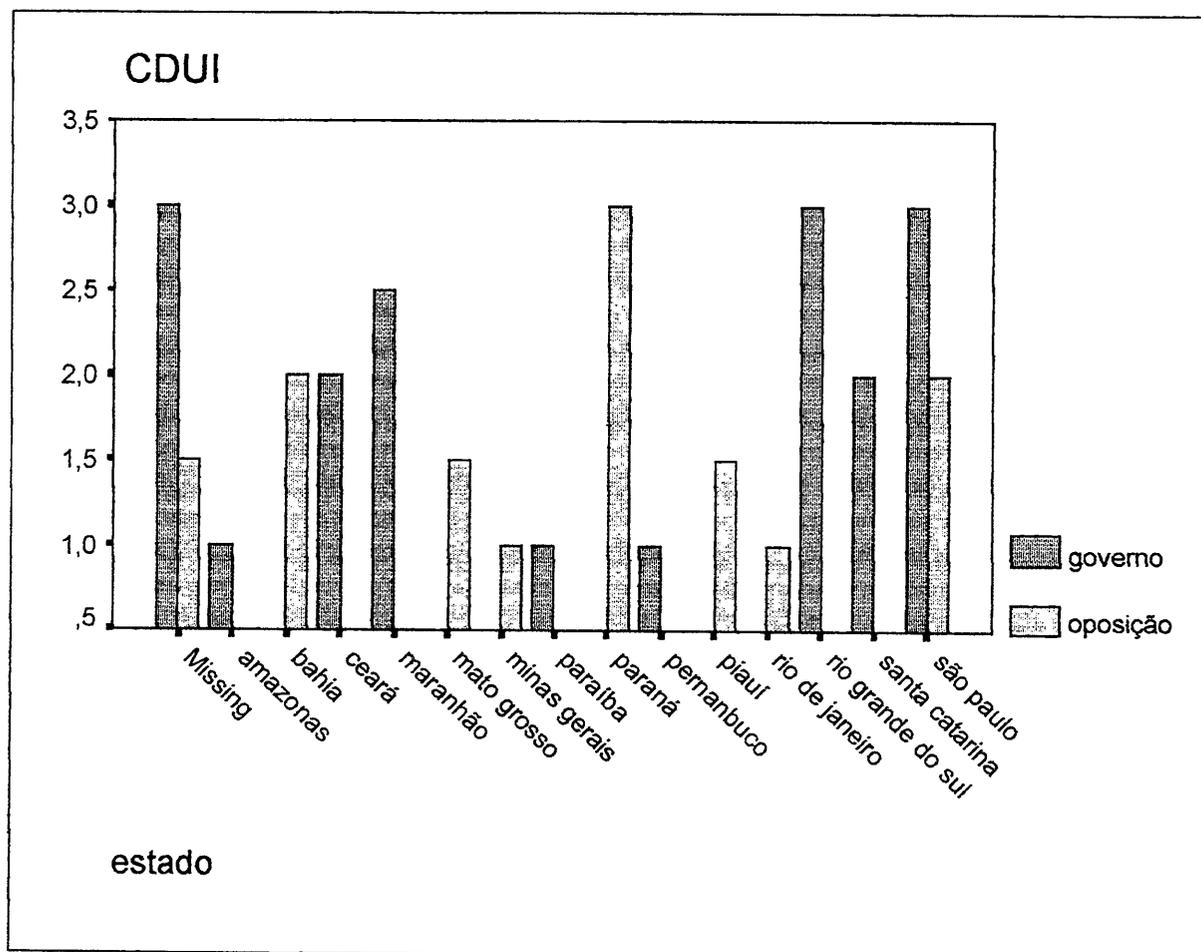
Mesmo considerando o caráter estratégico desta comissão para o governo federal, é possível observar a preponderância da permanência de parlamentares oriundos de situações governistas em seus estados, salientando-se os casos da Bahia (PFL), Pará (PSDB) e São Paulo (PSDB) com tempo mediano de 4 anos de permanência e, em menor escala, Maranhão e Rio de Janeiro com tempo mediano de 3 anos de permanência de governistas.

Um segundo componente importante a ser considerado, é o fato de que a CCTCI também trata da legislação relativa as concessões de canais de rádio difusão e televisão. Tal prerrogativa pode explicar a maior permanência de governistas da Bahia e Maranhão, ambos governados pelo PFL, que detém na Bahia a concessão de um canal de televisão sob o domínio da oligarquia dos Magalhães.

As Comissões de Desenvolvimento Urbano e Interior (gráfico 4) e de Viação e Transporte (gráfico 5) não revelam dados significativos em relação a uma maior permanência de parlamentares do governo ou da situação em seus estados.

GRÁFICO 4

Tempo mediano de permanência dos membros
titulares em Comissões Permanentes da
Câmara dos Deputados segundo
governo/oposição por estado- 1995/1999

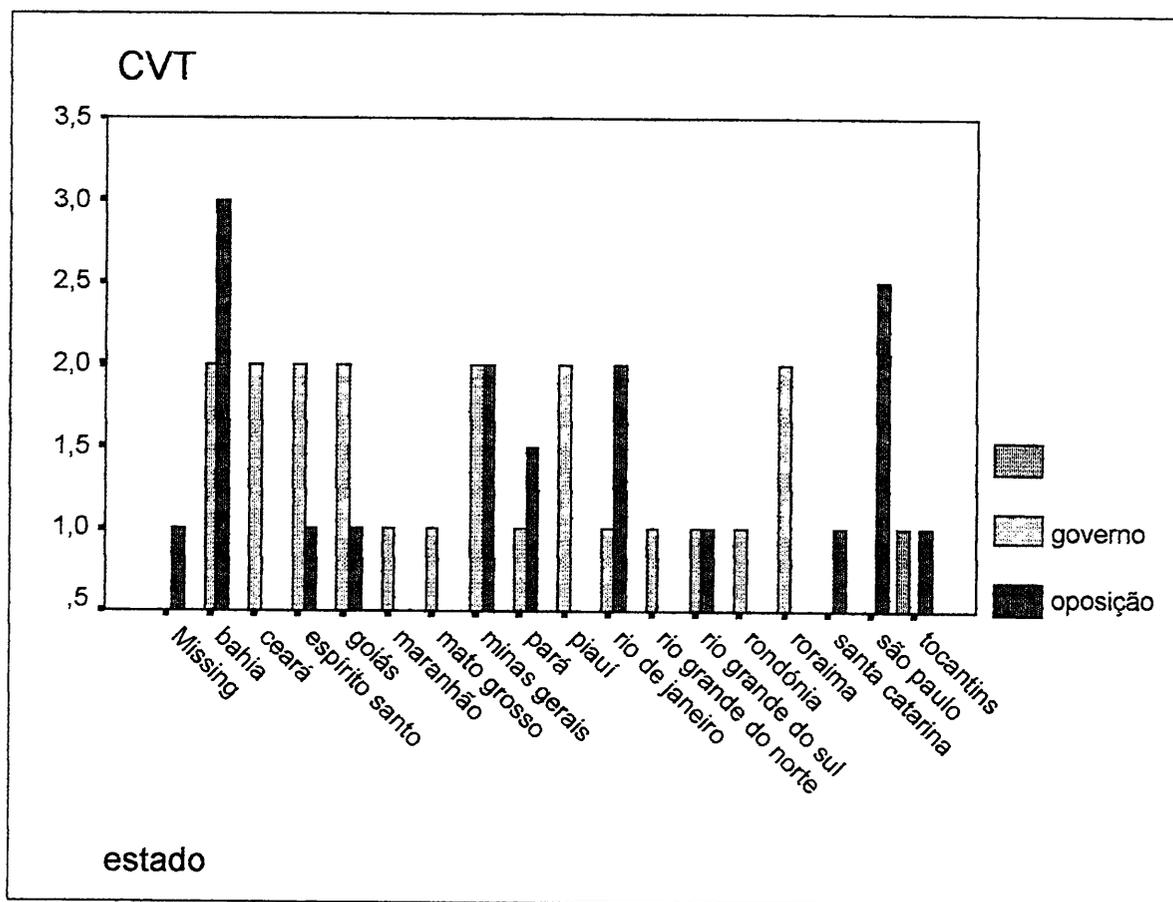


É possível observar que nas duas comissões anteriores (CDUI e CVT), o tempo mediano de permanência mais elevado não ultrapassou os 3 anos, tanto na situação governista quanto na oposição. No caso da

Comissão de Viação e Transporte especificamente, nota-se que o tempo mediano de permanência, em ambas as situações, ficou entre um e 2 anos.

GRÁFICO 5

Tempo mediano de permanência dos membros titulares em Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados segundo governo/oposição por estado - 1995/1999



No caso da CDUI, pode-se notar a maior permanência de governistas nos estados do Maranhão (PFL), Rio Grande de Sul (PMDB), Santa Catarina (PPR) e São Paulo (PSDB). Já na CVT, a permanência de governista é mais discreta, mostrando alguma saliência nos estados do Ceará (PSDB), Espírito Santo (PT), Goiás (PMDB), Piauí (PFL) e Roraima (PTB). Na maioria dos

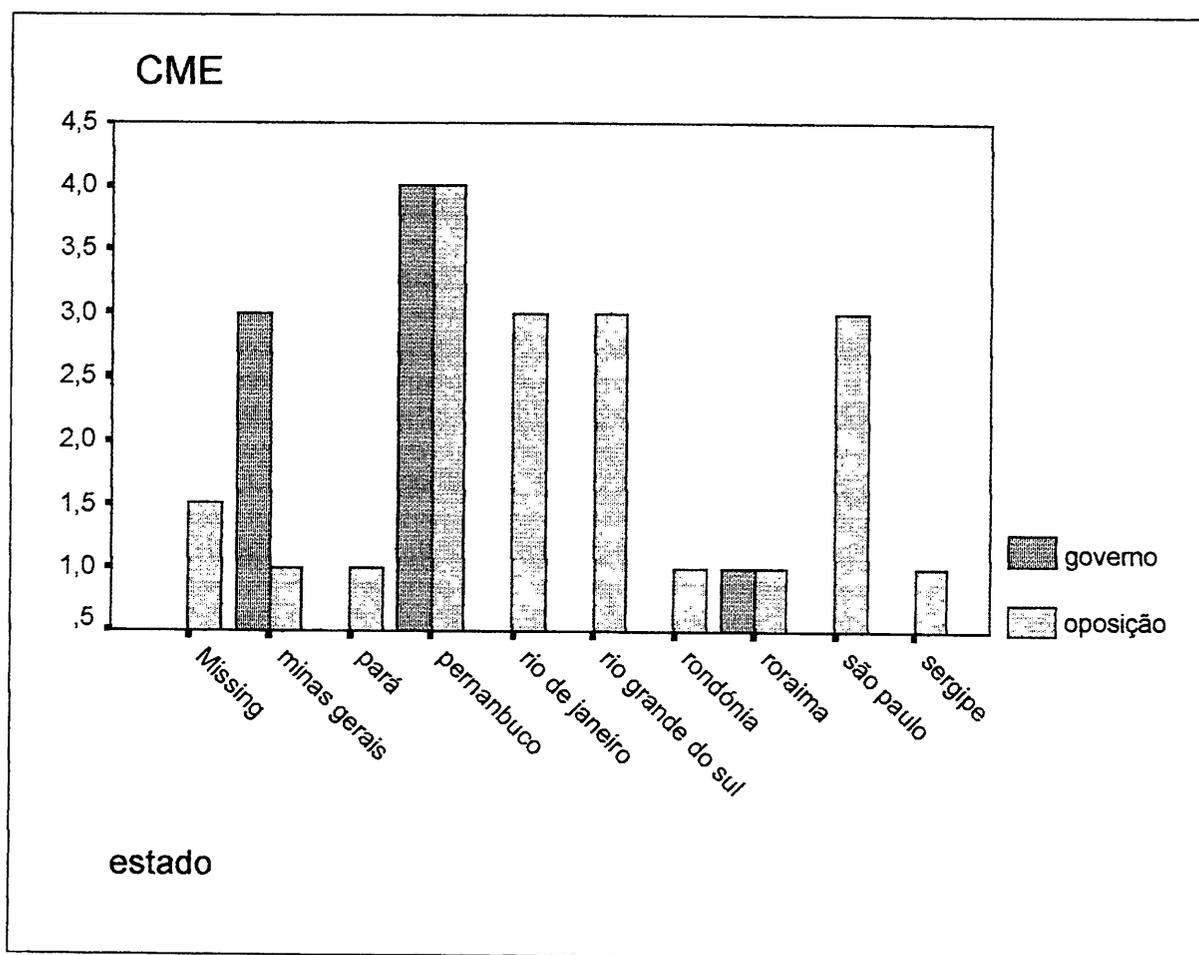
estados citados, os partidos governistas não faziam parte da aliança eleitoral que elegeu Fernando Henrique Cardoso, não obstante o fato de que alguns destes partidos, como PMDB e PPR, entregarem-se à coalizão de sustentação ao Governo Federal.

Finalmente, no caso da Comissão de Minas e Energia dois fatores apresentam maior relevância em termos de verificação de possíveis influências advindas das arenas regionais na composição das comissões: base geográfica mais restrita e tempo de permanência mais elevado no caso de Pernambuco (PSB), Rio de Janeiro (PSDB), Rio Grande do Sul (PMDB), São Paulo (PSDB) e Minas Gerais (PSDB). Especificamente no caso mineiro, nota-se a maior permanência de deputados oriundos da situação de governo.

Sob uma ótica sócio-econômica, chama a atenção o fato de que tanto na Comissão de Agricultura e Política Rural quanto na Comissão de Minas e Energia, as vagas são distribuídas para um menor número de estados, sendo que nestes, tanto a agricultura como a extração mineral e os recursos hídricos representam setores importantes de suas economias

GRÁFICO 6

Tempo mediano de permanência dos membros
titulares em Comissões Permanentes da
Câmara dos Deputados segundo
governo/oposição por estado - 1995/1999



O teste relativo às possíveis influências das arenas regionais na composição das comissões de foco regional demonstrou o maior investimento em termos de tempo de permanência entre parlamentares em situação de governo, quando estes são membros de partidos desvinculados

ao Governo Federal. O PMDB, o PPR e o PDT são exemplos de partidos nos quais o peso das *arenas* regionais mostra-se elevado. De forma mais atenuada, o PFL e o PSDB, mostraram as marcas das configurações regionais, principalmente em comissões cujos focos estão relacionados com a economia de seus redutos como agricultura no Maranhão, no caso do PFL, e ciência e tecnologia em São Paulo, no caso do PSDB.

De modo geral, os dados obtidos a partir dos indicadores criados para verificar a validade explicativa da hipótese desta pesquisa, mostraram que os critérios de *especialização prévia* e experiência parlamentar estão condicionados às composições *partidárias*. Partidos com parlamentares oriundos de agremiações partidárias posicionadas no mesmo espectro ideológico apresentaram um padrão de recrutamento baseado, em grande parte, na especialização prévia, como no caso do PFL, ou experiência parlamentar, no caso do PT. Já os partidos de composição mais heterogênea em termos de origem partidária de seus deputados, como o PMDB, PDT e PSB demonstraram padrões de recrutamento mais difuso. Em uma posição intermediária ficaram PPR, PSDB e PTB com padrões de recrutamento oscilantes, entre *especialização prévia* e *lealdade política*.

A tradição de centralização do Estado brasileiro não manifesta-se de maneira indiferente aos partidos. No caso do PFL, do PSDB e do PTB, além de fatores relativos aos indicadores de coesão partidária acima citados, o

acesso à máquina do Governo Federal como fonte de *distribuição* de recursos para as bases eleitorais de seus deputados, levou-os a dispensar o Legislativo como fonte material. Tendo o Executivo como provedor de recursos e limitando-se a uma postura vigilante visando barrar o surgimento de produção legiferante oposta aos interesses do Executivo, o PFL, o PSDB e em menor escala o PTB, recrutaram seus quadros de maior *lealdade* política para as comissões de foco econômico-administrativo.

PMDB e PPR, embora vindo a compor a base governista de Fernando Henrique Cardoso priorizaram, no início da legislatura de 1995-1998, um padrão de recrutamento partidário enfatizando as comissões de foco regional e social, o que indica uma atenção voltada para as *arenas* regionais. Isto pode ser percebido de maneira mais enfática, no caso do PMDB, que dispendo de um número de Estados sob seu governo similar ao PFL e PSDB, mas sem acesso aos recursos do Governo Federal, apresentou um padrão de recrutamento para as Comissões Permanentes marcado por suas diferenças regionais.

CONCLUSÃO

A existência de um sistema de Comissões Permanentes no legislativo reflete uma divisão interna do trabalho e pode ser um indicativo tanto da complexificação das demandas sociais, como do fortalecimento do exercício da representação política, uma vez que este sistema gera um quadro parlamentar especializado. Embora tratando-se de um estudo sobre a composição das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados na 50ª legislatura (1995/1998), os resultados desta pesquisa demonstraram através de seus indicadores que as configurações partidárias constituem o elemento determinante para o padrão de recrutamento dos membros titulares para as Comissões Permanentes.

A hipótese de que, mesmo na presença de um sistema eleitoral de lista aberta e elevada taxa de renovação parlamentar, as Comissões Permanentes representariam um incentivo para que os partidos selecionassem de forma mais criteriosa parlamentares com maior lealdade

política para as comissões estratégicas foi confirmada com base na origem partidária, nos índices de coerência ideológica e no número de filiações partidárias destes deputados.

Visto que, por força regimental, as lideranças partidárias controlam não só as indicações dos deputados para as Comissões Permanentes como também a agenda legislativa, os indicadores utilizados nesta pesquisa tiveram como objetivo analisar dados relativos a trajetória profissional e política dos parlamentares indicados pelos partidos para as comissões. Levou-se em conta ainda, a posição de cada partido em relação aos governos federais e estaduais por considerar-se como um fator capaz de indicar os tipos de recursos disponíveis aos partidos e por consequência, a *arena política* na qual estes se inserem.

Estes resultados encontram amparo nas interpretações do sistema de comissões do legislativo norte-americano por Cox & McCubbins¹¹⁰, no que se refere ao poder de controle da agenda legislativa pelas lideranças partidárias. Conforme foi visto, a perspectiva destes autores está situada no marco teórico do novo institucionalismo que possui as já mencionadas versões *partidária* (representada por Cox & McCubbins), *informacional* e *distributivista*¹¹¹. Tanto os dados relativos ao tempo de permanência nas

¹¹⁰ Cox, Gary W. & Mc Cubbins, Mathew. Op. cit.

¹¹¹ LIMONGI, Fernando. Op. cit.

comissões, como as configurações regionais desincentivam a adoção da perspectiva *informacional* e *distributivista* adotadas por Pereira & Mueller¹¹².

No primeiro caso, a perspectiva *informacional* tem como pressuposto a idéia de que o trabalho em comissões traria um ganho no resultado final do processo legislativo, em termos de qualidade da legislação aprovada, pois sendo ela resultado de análise especializada, os riscos de efeitos negativos seriam minimizados. No segundo caso, o pressuposto é o de que os parlamentares agem buscando garantir a sua reeleição, e investem seus esforços na aprovação de medidas que tragam algum benefício para sua base eleitoral, resultando assim, num equilíbrio de preferências no qual seria produzida uma situação *ótima*.

É importante perceber que a perspectiva do novo institucionalismo, em suas três versões, limita-se ao estudo do comportamento dos partidos no interior do parlamento. Mesmo admitindo-se que o conhecimento da estrutura institucional traga revelações importantes para a interpretação do comportamento estratégico dos autores políticos, é necessário levar em conta que no caso brasileiro, o Legislativo por uma série de fatores, não apresenta um desempenho institucional comparável ao Congresso norte-americano.

¹¹² PEREIRA, Charles & MUELLER, Bernardo. Op. cit.

A observação dos dados relativos a forma de tramitação dos projetos na Câmara dos Deputados mostrou a baixa participação das Comissões no processo final da produção legislativa, ou seja, a grande maioria dos projetos é aprovada diretamente pelo plenário. Tal prática é assegurada através do poder de controle da agenda legislativa pelo Colégio de Líderes, bem como pelo poder regimental conferido ao Líder partidário no sentido do controle efetivo sobre a distribuição do acesso aos *recursos institucionais*, tais como o uso da palavra em plenário, exclusão de projetos na Ordem do Dia e indicações para as Comissões.

Um dos efeitos da centralização do poder decisório no interior do Legislativo nas mãos do Colégio de Líderes, pode ser percebido na alta rotatividade de deputados nas Comissões. O tempo médio de atuação dos parlamentares nas Comissões Permanentes, situado em torno de dois anos, não apresenta índices de investimento partidário na geração de um quadro parlamentar especializado e, por conseqüência, uma preocupação menor na qualificação das informações.

Já com relação à perspectiva *distributivista*, os dados também revelaram se não a invalidade, no mínimo a necessidade de uma série de mediações para a construção de um modelo explicativo para o caso brasileiro com base nesta perspectiva. De fato, os investimentos em comissões de foco social e regional mostrou-se condicionado aos tipos de

recursos institucionais disponíveis aos partidos, determinando suas *arenas principais*.

Os partidos de oposição ou “neutros” apresentaram padrões diferenciados de recrutamento para as Comissões Permanentes determinados, além de fatores relativos as suas configurações, pelas *arenas* nas quais estes se inseriram. O PT, principal partido opositor, apresentou um padrão de recrutamento que privilegiou as comissões de foco econômico-administrativo e social, o que pode ser comprovado tanto nos dados relativos a *especialização prévia/ocupação profissional* e média de mandatos, como no tempo de permanência de seus deputados nas Comissões Permanentes. Já partidos com uma configuração mais marcadas por características regionais, como PMDB, PPR e PDT, tiveram as *arenas* regionais como sendo o *locus* do recrutamento para as Comissões, sendo esta tendência mais acentuadas no PMDB.

Paralelamente ao caso norte-americano, onde tanto Cox & McCubbins¹¹³ como Clapp¹¹⁴ ressaltam a existência de *lobbys* formados, sobretudo, por estados agrícolas que buscam espaços na Comissão de Agricultura, percebe-se no caso brasileiro que os espaços regionais são reduzidos para os partidos com acesso ao Governo Federal.

¹¹³ Cox, Gary W. & Mc Cubbins, Mathew. Op. cit. P.24

¹¹⁴ CLAPP, Charles L. Op. cit. P. 238

Tal fato pode ser notado observando-se os padrões de recrutamento do PFL, PSDB e PMDB para as Comissões Permanentes. Sendo estes os três maiores partidos, não só em número de Deputados Federais como também em número de governos de estado, foi possível notar dois tipos de distribuição de membros de diretórios partidários nas comissões. Enquanto PFL e PSDB alocaram seus membros de diretórios partidários nacionais nas comissões de foco econômico-administrativo, o PMDB privilegiou as comissões de foco regional distribuindo seus dirigentes partidários, tanto nacionais como regionais e locais, para estas comissões. Estes dados podem ser interpretados com base na idéia de *incentivos setivos* segundo a formulação de Panebianco¹¹⁵. Em outras palavras, os dirigentes partidários seriam “premiados” com comissões de importância estratégica e, ao mesmo tempo, fiscalizariam a execução das metas partidárias.

De forma conclusiva, os resultados obtidos nesta pesquisa, baseados em indicadores construídos e com o apoio do marco teórico, demonstram que a compreensão dos padrões partidários de recrutamento para as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, precisa levar em conta configurações institucionais externas ao parlamento, embora tenha na estrutura institucional do Legislativo um campo fértil para interpretação do comportamento estratégico dos atores políticos, mais especificamente dos partidos.

¹¹⁵ PANEBIANCO, Angelo. Op. cit.

O primeiro elemento das configurações institucionais externas ao parlamento está no poder de iniciativa legislativa do Presidente da República, que lhe garante poderes de veto e de influenciar a pauta do legislativo, conforme argumentam Shugart & Carey¹¹⁶. Tais poderes de iniciativa legislativa, somados às prerrogativas do Executivo no que tange a execução orçamentária, dá ao mesmo ampla margem de barganha com os partidos aliados influenciando, inclusive, a composição das Comissões Permanentes.

Um segundo aspecto diz respeito as regras eleitorais e a legislação partidária já salientadas por Mainwaring¹¹⁷ referindo-se aos seus aspectos deletérios à consolidação do sistema partidário. A ausência de mecanismos institucionais que permitam ao partido o controle sobre a composição nominal das cadeiras obtidas no legislativo leva-os a comporem as vagas das Comissões Permanentes de acordo com um quadro parlamentar conhecido somente após a eleição o que, face ao elevado *turnover* constatado empiricamente por Marengo¹¹⁸, torna escasso o número de parlamentares com uma longa carreira na Câmara de Deputados.

Paralelamente à escassez de parlamentares com longa carreira, está a volatilidade dos vínculos de *lealdade política* tornando, muitas vezes, um parlamentar experiente em membro não “confiável” para o seu partido. Desta

¹¹⁶ SHUGART, Mathew S. & CAREY, John M. Op. cit.

¹¹⁷ MAINWARING, Scott. Op. cit.

¹¹⁸ SANTOS, André Marengo dos. Op. cit.

forma, em muitos casos, parlamentares experientes são alocados em comissões de importância secundária.

Finalmente o terceiro elemento a ser considerado é o formato federativo. A análise dos dados relativos à composição das comissões de foco regional, no que tange à distribuição dos membros de diretórios regionais e locais, bem como o tempo mediano de permanência nas comissões de acordo com a posição política em relação ao Governo Estadual, mostrou-se como variável cuja importância está relacionada não só com o número de governos obtidos pelos partidos mas também por sua posição em relação ao Governo Federal tendo em vista seu forte poder de centralização, fazendo com que as *arenas* regionais tornem-se secundárias.

De forma resumida, os resultados obtidos nesta pesquisa demonstraram que fatores como a estrutura interna da Câmara dos Deputados, conferindo amplos poderes decisórios aos líderes partidários, a capacidade de iniciativa legislativa e de controle da execução orçamentária dada ao Presidente da República e o formato federativo do sistema político brasileiro geram um arcabouço institucional que orienta os padrões partidários de recrutamento para as Comissões Permanentes.

A utilização de um marco teórico associado aos avanços explicativos produzidos pelo novo institucionalismo e pela teoria da escolha racional em

sua versão de jogos ocultos, permitiu vislumbrar tipos de investimentos partidários em comissões condicionados tanto pelo acesso a recursos como pela trajetória profissional e política de seus deputados.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio Henrique *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados, N. 31, V. 1, 1988.
- ABRÚCIO, Fernando. *Os Barões da Federação. Os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, USP, 1998.
- AMES, Barry. *O Congresso e a Política Orçamentária durante o Período Pluripartidário in Dados*, Rio de Janeiro, V. 29, n.2, 1986.
- BEZERRA, Marcos. *Em Nome das Bases. Política, favores e dependência pessoal*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1999.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Lisboa, Bertrand, 1989.
- _____. *Razões Práticas*. São Paulo, Papyrus, 1998.
- BOWLER, Shaun, FARREL, David & KATZ, Richard. *Party cohesion, party discipline and parliaments in Party Discipline and Parliamentary Government*. Ohio State University, 1999.
- CLAPP, Charles L. *The Congressman. His work and he sees it*. Washington, The Brookings Institution, 1962.
- COX, Gary & McCUBBINS, Mathew. *Legislative Leviathan. Party government in the House*. Berkeley/ Los Angeles, University of California Press, 1993.
- DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo, Edusp, 1999.
- EASTON, David. *Uma Teoria de Análise Política*. Rio de Janeiro, Zahar, 1968.
- ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizador*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1993.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. São Paulo, FGV, 1999.
- LAGROYE, Jacques. *Sociologie Politique*. Paris, Presses Fondation Nationale de Science Politique & Dalloz, 3 edition revue et mise à jour, 1997 .
- LAMOUNIER, Bolívar & MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática. O caso brasileiro*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- LIMA Jr., Olavo Brasil. *Partidos Políticos Brasileiros. A experiência federal e regional: 1945/64*. Rio de Janeiro, Graal, 1983.

- LIMONGI, Fernando. *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos — A literatura norte-americana recente*. In BIB, Rio de Janeiro, n.37, 1994/1.
- LIPSET, Seymour & ROKKAN, Stein. *Estruturas de clivagens, sistema partidário e alinhamento de eleitores*. In LIPSET Seymour. *Consenso e Conflito*. Lisboa, Gradiva, 1993.
- _____. *O Homem Político*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- LOVE, Joseph. *O Regionalismo Gaúcho e as aorigens da Revolução de 1930*. São Paulo, Perspectiva, 1975.
- MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization*. The case of Brazil. Stanford University Press, 1999.
- _____. & SCULLY, Timothy. *A Institucionalização dos Sistemas Partidários na América Latina in Dados*, Rio de Janeiro, V. 31, n. 1, 1994.
- _____. MENEGUELLO, Rachel & POWER, Timothy. *Partidos Conservadores no Brasil Contemporâneo*. Quais são, o que defendem, quais suas bases. São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- MARCH, James & OLSEN, Johan. *Rediscovering Institution*. The organizational basis of politics. New York, Free Press, 1989.
- _____. *The New Institutionalism: organizational factors in political life*. American Political Science Review, 78.
- MASCARENHAS, Eduardo. *O Brasil: de Vargas a Fernando Henrique*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1994.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governo no Brasil Contemporâneo*. (1985 — 1997). São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- MICHELS, Robert. *A Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília, UnB, 1982.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Dados Eleitorais no Brasil*. (1980 -1996). Rio de Janeiro, Revan, 1998.
- _____. *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
- OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo, Edusp, 1999.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partidos*. Organización y poder en los partidos políticos. Madrid, Alianza, 1990.
- POLSBY, Nelson. *The Institutionalization of U. S. House of Representatives*. American Political Science Review, LXII, march, 1968.

- SANTOS, André Marenco dos. *Não se fazem mais oligarquias como antigamente*. Recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946 — 1998). Porto Alegre, Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2000.
- _____. *Sedimentação da Lealdade Partidária no Brasil: tendências e descompassos*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, V. 16, N. 45, fev/2001.
- SANTOS, Fabiano. *Partidos Políticos e Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados 1995 — 1998*. Mimeo, IUPERJ.
- _____. *Novas e Velhas Verdades sobre a Organização Legislativa e as Democracias*. DADOS Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, V. 41, N. 4, 1998.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. *Regimen de Partidos*. Madrid, Tecnos, 1964.
- SCHEPSLE, Kenneth. *Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach*. In FAN, James. Ed. POLITICAL Science in History. New York, Cambridge University Press. 1995
- SCHATTSCHEIDER, E. E. *Regimen de Partidos*. Madrid, Tecnos, 1964.
- SCHIMITT, Rogério. *Partidos Políticos no Brasil (1945 — 2000)*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2000.
- SHUGART, Matthew, & CAREY, John. *Presidents and Assemblies*. Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge University Press, 1992.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 — 1964)*. São Paulo, Alfa-Ômega, 3ed., 1980.
- TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos*. Escolha racional no campo da política comparada. São Paulo, Edusp, 1991.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- _____. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo, Cultrix, 1984.

ANEXOS

GRÁFICO 7

Composição da Câmara de Deputados por
partido - 1995/1999

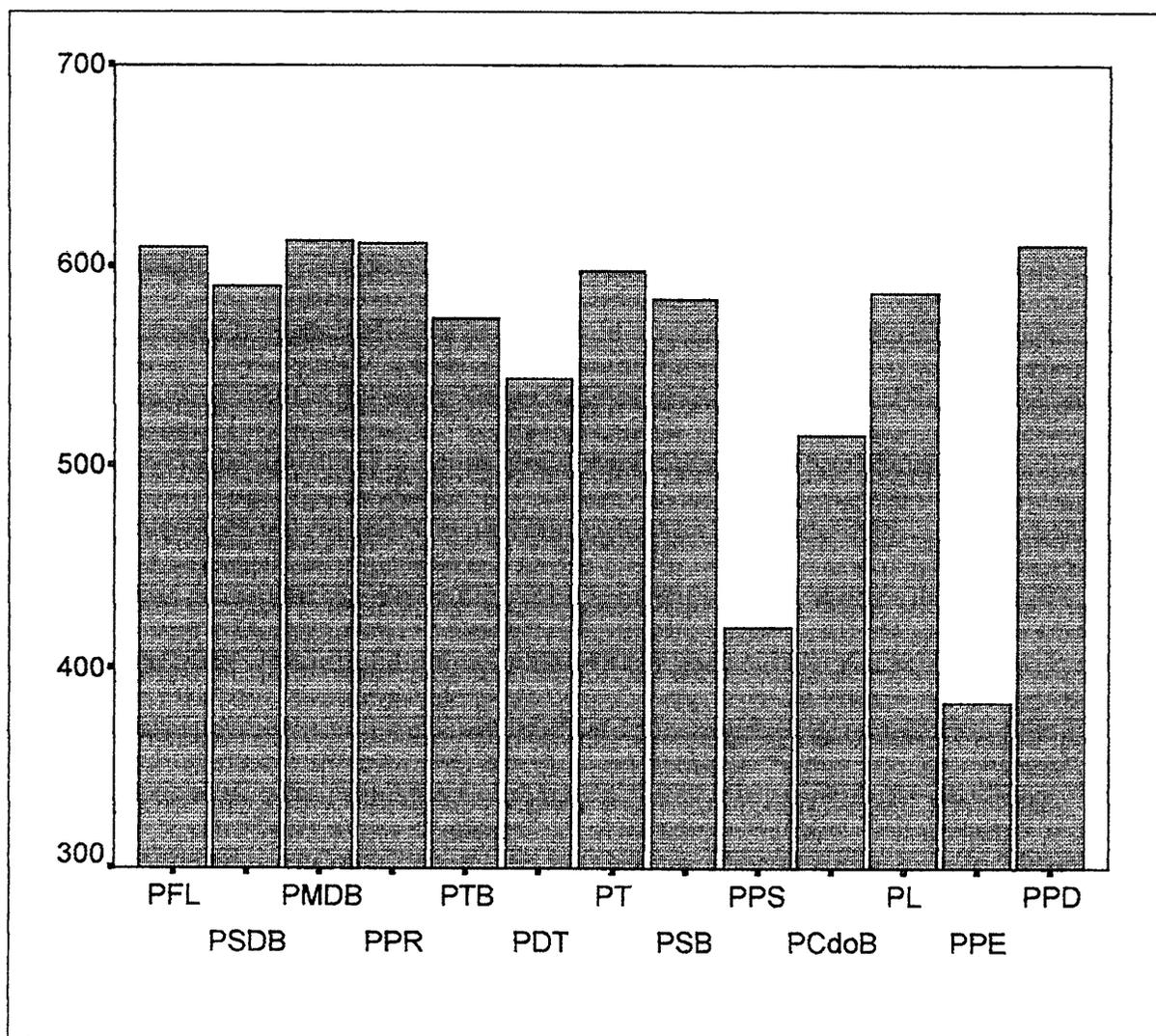


GRÁFICO 9

Grau de instrução dos Deputados por partido

